

Beleidsdoorlichting Handelspolitiek

Eindrapport

Projectgroep Beleidsdoorlichting Handelspolitiek

November 2007

Hoofdstukindeling

- 1) Inleiding
- 2) De tien vragen van een beleidsdoorlichting
- 3) Het doel
 - a) Beschrijving van het doel
 - b) Analyse van het doel
- 4) De inzet van EZ
 - a) Algemene beschrijving
 - b) Budget
 - c) Handelsbeleid
 - d) Exportcontrolebeleid
 - e) Investeringsbeleid
 - f) MVO-beleid
- 5) Conclusie

Bijlagen:

1. Leden van de Begeleidingscommissie en de geïnterviewde personen.
2. Overzicht communicatie met de Tweede Kamer
3. Overzicht WOB-verzoeken Directie Handelspolitiek 1999 – 2005
4. Literatuurlijst

Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van de Beleidsdoorlichting van de Directie Handelspolitiek over de periode 2000-2005. Een beleidsdoorlichting is een evaluatie van het gehele beleid, op het niveau van algemene of operationele doelstellingen waarin aan de hand van een aantal kernvragen de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaand beleid kan worden onderzocht.¹ Een nevendoeel van de beleidsdoorlichting is dat er mogelijk leerpunten zijn te trekken.

De Minister van EZ heeft aan de Tweede Kamer aangegeven dat voor die beleidsterreinen waarvoor geen prestatiegegevens beschikbaar zijn die een beeld geven van uitkomsten van het gevoerde beleid, beleidsdoorlichtingen gebruikt zullen worden om te bekijken of de bijdrage van EZ aan de realisatie van het doel van het gevoerde beleid optimaal is vormgegeven.²

Binnen EZ wordt door de Directie Handelspolitiek beleid gemaakt onder het doel “*Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde.*” Omdat de naam van de Directie en van deze doorlichting meer omvat dan alleen het handelspolitieke beleidsterrein, wordt in dit rapport het specifiek handelspolitieke beleidsterrein verder aangeduid als handelsbeleid. In dit rapport wordt overigens niet gesproken over de Directie Handelspolitiek, maar wordt EZ genoemd als actor.

EZ hanteert vier vormen van beleid om het doel te bereiken, die hieronder zeer beknopt worden genoemd:

1. *Handelsbeleid*: Terugdringen van internationale handels- en investeringsbelemmeringen en uitwerking van raakvlakken met andere beleidsterreinen, zoals milieu, voedselveiligheid, internationale arbeidsnormen en een verdere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldhandel.
2. *Exportcontrolebeleid*: Door een effectieve controle zorgt EZ dat de uitvoer vanuit Nederland geen bedreiging vormt voor vrede en veiligheid.
3. *Investeringsbeleid*: Het bevorderen van een doorzichtig, stabiel en vrij internationaal investeringsklimaat door het scheppen van de juiste voorwaarden voor internationale economische activiteiten van het bedrijfsleven.
4. *Internationaal MVO-beleid*: Bedrijven stimuleren om in het buitenland maatschappelijk verantwoord te ondernemen (MVO). De Directie Ondernemen en Innovatie is

¹ Nota ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’ Tweede Kamerstuk, 1998-1999, 26 573, nr. 2.

² Brief van de Minister van Economische Zaken, Tweede Kamerstukken, 2005-2006, 29 949, nr. 47, blz. 4 en 2004-2005, 29 949, nr. 27.

verantwoordelijk voor het stimuleren van bedrijven in het maatschappelijk verantwoord ondernemen in Nederland.

Het beleidsterrein bestrijkt een voornamelijk internationaal krachtenveld. Nederland is een van de krachten die het veld beïnvloedt. Omdat meerdere spelers zijn vereist om iets te bereiken, is de inzet van EZ over het algemeen niet één op één te herleiden tot concrete resultaten. Tijdens de beleidsdoorlichting werd duidelijk dat handelspolitiek hierdoor zeer moeilijk is door te lichten. Daarnaast moet de tijd die zit tussen de inzet van instrumenten en het waarnemen van effecten in ogenschouw worden genomen bij het beoordelen van de mate waarin het doel wordt bereikt. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. De Uruguay Ronde begon in 1986 en is in 1994 afgesloten. De effecten van deze ronde werken nog altijd door. Deze tijd is dus veel langer dan de tijdshorizon van deze beleidsdoorlichting (vijf jaar) en veel langer dan in een regulier evaluatieonderzoek van een instrument kan worden bestreken. Het effect van het in de periode 2000-2005 door EZ gevoerde beleid zal dus pas in een later stadium waar te nemen zijn. Zo is de in 2001 gelanceerde Doha Ronde van onderhandelingen in WTO-kader op het moment van schrijven nog niet voltooid. De grote kloof tussen de inzet van het beleid en het bereiken van het doel is de bepalende reden geweest om in dit rapport doel en inzet apart te beschrijven en te analyseren.

Ook uit het ontbreken van prestatie-indicatoren op de vier beleidsterreinen blijkt dat dit beleidsterrein moeilijk is door te lichten. De doeltreffendheid van de instrumenten is, op één instrument (NCP) na, niet in kaart gebracht. Uit navraag in diverse EU-fora bleek dat evaluaties op dit terrein in andere EU-landen überhaupt niet voorkomen. De projectgroep heeft zich voor deze doorlichting dan ook met name gebaseerd op interviews met stakeholders.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd van april 2006 tot juli 2007 door een interne EZ-projectgroep, met inbreng van een externe consultant van Ecorys.³ De projectgroep is veel dank verschuldigd aan de externe begeleidingscommissie, die de projectgroep van deskundig advies voorzag. Daarnaast toetste de Begeleidingscommissie de Beleidsdoorlichting onder andere op onafhankelijkheid.

Ook bedankt de projectgroep de bijna 30 geïnterviewde personen voor hun constructieve bijdrage aan deze doorlichting. De interviews zijn evenredig verdeeld naar de EZ-inzet op de vier beleidsterreinen. Er is gesproken met personen uit het bedrijfsleven, ngo's en ambtenaren buiten EZ. Tevens zijn direct en indirect betrokken ambtenaren van EZ geïnterviewd. De leden van de begeleidingscommissie en de geïnterviewde personen staan vermeld in bijlage 2. De projectgroep heeft naast de interviews veel schriftelijke informatie doorgenomen, zoals interne werkplannen en rapportages, (inter-) nationale studies en evaluaties. In bijlage 4 is daarvan een beknopte literatuurlijst opgenomen. De externe consultant bewaakte binnen de projectgroep de objectieve verwerking van de mondelinge en schriftelijke informatie.

Deze beleidsdoorlichting bevat geen nieuwe informatie over het beleid, omdat de basis bestaat uit openbare informatie en inzichten, zoals de rapportages aan de Tweede Kamer. De analyse van de informatie in deze beleidsdoorlichting levert de lezer mogelijk wel nieuwe inzichten op.

³ De lange doorlooptijd is te verklaren door personeelwisselingen.

De tien vragen van een beleidsdoorlichting

1) *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*

Nederland is een open economie. Met zijn positie als zesde exporteur, derde landbouwexporteur en vijfde investeerder in de wereld, is het van belang dat er zo min mogelijk handelsbelemmeringen bestaan. Internationale handels- en investeringsbelemmeringen leiden namelijk tot het mislopen van economische baten. Hiervoor is vrijmaking van de internationale handel noodzakelijk. Uiteraard is het internationale handels- en investeringsverkeer wel aan bepaalde regels gebonden. Het vastleggen van dergelijke regels leidt tot een versterking van de internationale economische rechtsorde.

Nog immer gelden er vele handels- en investeringsbelemmeringen. Dit probleem is dus zeker nog actueel.

2) *Wat is de oorzaak van het probleem?*

De protectionistische houding van overheden heeft ertoe geleid dat grenzen gesloten werden voor handelsstromen.

3) *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

De onderhandelingen over de handels- en investeringsbelemmeringen worden door overheden gevoerd. Hierdoor is de rol van de overheid vanzelfsprekend. Ook tijdens de interviews werd de rol van de overheid in dezen door alle partijen logisch geacht.

4) *Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde raakt het nationale belang en dient dus op rijksniveau te worden uitgevoerd. Ondanks dat de EU op dit terrein bepaalde competenties heeft dient het Nederlandse belang ook duidelijk vertegenwoordigd te worden. De Nederlandse belangen zijn namelijk niet altijd te herleiden naar EU-belangen.

Bij een beleidsdoorlichting wordt niet alleen gekeken naar het bereiken van het doel, maar ook of de overheid hierbij een noodzakelijke rol heeft. Belemmeringen op het gebied van internationale handel en investeringen worden doorgaans opgelegd door overheden. Marktpartijen zijn maar beperkt in staat om buitenlandse overheden te bewegen om hun beleid bij te stellen. Er ligt hier een taak voor de (Nederlandse) overheid om deze belemmeringen weg te nemen. Daarbij komt dat voor een effectief beleid ook een rol voor supranationale organisaties is weggelegd, waarin nationale overheden participeren. Uit de interviews en uit de verslagen van overleg met de Tweede Kamer blijkt dat de rol van de overheid bij dit doel door alle betrokkenen als vanzelfsprekend wordt gezien, breed wordt gesteund en dat niet wordt getwijfeld aan het bestaansrecht van het beleid.

5) *Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

‘Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde.’

6) *Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?*

EZ zet voor de beleidsdoelstelling verscheidene instrumenten in. De focus ligt daarbij op regelgevende instrumenten. Internationaal staan de WTO-akkoorden en de Europese regelgeving centraal, nationaal is de centrale pijler de In-en uitvoerwet.

Ook communicatieve instrumenten worden ingezet. De communicatieve instrumenten worden gehanteerd om het Nederlandse beleid af te stemmen, bijvoorbeeld via de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek. Ook is voorlichting op het terrein van Handelspolitiek essentieel voor verschillende partijen. Het bedrijfsleven wordt bijvoorbeeld o.a. via ECHO-berichten geïnformeerd over handelspolitieke onderwerpen.

Tot slot worden financiële instrumenten ingezet. Deze instrumenten worden voornamelijk gebruikt om de Nederlandse contributie aan internationale organisaties te betalen.

7) *Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

EZ bestrijkt met een relatief gering aantal mensen een heel breed terrein. Uit de interviews volgt dat men de inzet van EZ effectief en efficiënt acht.

8) *Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?*

Nederland is één van de spelers op het internationale handelspolitieke speelveld. Op dit terrein heeft EZ toegevoegde waarde. De effecten van de instrumenten zijn echter niet één op één te herleiden naar Nederland aangezien meerdere spelers nodig zijn om iets te bereiken. Dit valt met een voorbeeld te illustreren.

In 2005 werd op basis van het vollopen van de quota letterlijk textiel tegengehouden aan de grens. Nederland heeft zich toen, terwijl deze goederen op de kades stonden, nadrukkelijk ingezet voor het uitbreiden van de quota. Uiteindelijk is er, mede door het vele lobbyen van EZ, een compromis gevonden.

Dit voorbeeld onderschrijft dat de inzet van Nederland toegevoegde waarde heeft op het internationale krachtenveld, hoewel dit niet altijd te herleiden is naar de daadwerkelijke inzet.

9) *Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

Handelspolitiek heeft raakvlakken met beleidsterreinen die onder andere ministeries vallen, bijvoorbeeld het ministerie van SZW, Financiën, VROM, BZ/OS en LNV. De door EZ ingezette instrumenten hebben ook effect op het door deze ministeries gehanteerde beleid. Ook dit is met een voorbeeld te verduidelijken.

Onder het exportcontrolebeleid worden vergunningen afgegeven. Het verlenen en niet verlenen van vergunningen kan invloed hebben op de veiligheidssituatie in een land.

Het is in dergelijke gevallen dus belangrijk een balans te vinden tussen handel en de andere beleidsterreinen. Hiervoor is interdepartementale afstemming noodzakelijk.

10) *Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?*

EZ heeft voor het bereiken van de Operationele Doelstelling slechts een beperkt budget. Het grootste deel van dit budget komt voor rekening van de jaarlijks te betalen contributies aan internationale organisaties. Een andere kostenpost is het reisbudget, dit hangt samen met deelname aan internationale organisaties. Tot slot vallen de fte's onder het budget. Het aantal fte's wordt bepaald aan de hand van de te verrichten werkzaamheden.

Het doel

Beschrijving van het doel

De algemene doelstelling van EZ (*duurzame economische groei*) wordt verder vormgegeven door de operationele doelstellingen. Dit rapport is de eerste beleidsdoorlichting van de operationele doelstelling 5B uit de EZ-begroting 2005. In dit rapport wordt deze operationele doelstelling verder als ‘het doel’ aangeduid. Het doel luidt:

‘Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde.’

Dit doel is in de loop van de jaren redactioneel bijgeschaafd:

- 2001: ‘Uitbreiden en versterken van het multilaterale handels- en investeringssysteem’
- 2002 en 2003: ‘Het verder uitbreiden en versterken van het open multilaterale handels- en investeringssysteem’;
- 2004 en 2005: ‘Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde.’⁴

Om in een open economie als de Nederlandse, duurzame economische groei te realiseren richt EZ zich op het terugdringen van internationale handels- en investeringsbelemmeringen. Nederlandse bedrijven moeten eenvoudig op buitenlandse markten kunnen opereren en vice versa moeten buitenlandse bedrijven geen problemen ondervinden op onze binnenlandse markt. Dit leidt op termijn tot een efficiëntere internationale arbeidsverdeling en daarmee tot productiviteitsverbetering en economische groei. Bestrijding van internationale concurrentievervalsing en tegengaan van internationale marktverstoringen, niet alleen binnen de EU maar ook daarbuiten, zijn wezenlijke elementen van het EZ-beleid. Deze moeten in belangrijke mate worden verwezenlijkt via versterking van de internationale economische rechtsorde.

Onder het begrip internationale economische rechtsorde worden begrippen als transparantie, rechtszekerheid, level playing field en rechtvaardigheid gevat. In het streven naar een goed ondernemersklimaat, kan het begrip internationale economische rechtsorde ook worden gezien als het scheppen en onderhouden van een stabiel juridisch kader voor handel en investeringen buiten de EU, zodat bedrijven in een transparante en voorspelbare omgeving internationaal kunnen ondernemen.

⁴ In de begroting 2006 luidt deze doelstelling weer enigszins anders: “*Het internationale handels- en investeringsverkeer verder vrijmaken en de internationale economische rechtsorde versterken.*”

Analyse van het doel

Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer

Nederland is van oudsher een open economie en sterk op het buitenland gericht. Nederland is :

- de zesde exporteur in de wereld;
- de achtste importeur in de wereld;
- de vijfde buitenlandse investeerder in de wereld en
- de vijfde ontvanger van buitenlandse investeringen in de wereld.

De Nederlandse economie heeft baat bij een soepel internationaal proces van handel en investeringen. Vuistregel is dat 1% groei van de (relevante) wereldhandel zich vertaalt in ongeveer ? % groei van ons bbp. De optimale groei van de wereld- en Nederlandse economie en de daarmee samenhangende welvaartsgroei worden echter belemmerd door bijvoorbeeld buitenlandse invoertarieven en beperkingen op de mogelijkheden tot investeren. Uit scenariostudies van het Centraal Planbureau blijkt dat de groei van het bbp per hoofd opmerkelijk hoger is in een wereld van geïntegreerde markten dan in een wereld die wordt gekenmerkt door protectionisme (2,1% versus 0,7%). Ter vergelijking: in 2040 zou het inkomen per hoofd in Nederland bijna de helft lager zijn als het protectionistische scenario optreedt.⁵ Belemmeringen kunnen worden opgeheven door verlaging van invoertarieven en beperking van discriminatie jegens buitenlandse goederen en diensten, maar ook door harmonisatie of wederzijdse erkenning van voorschriften.

Naar de gevolgen van handelsliberalisatie voor de wereldeconomie zijn diverse studies verricht. De gedeelde conclusie is dat het wegnemen van handelsbelemmeringen per saldo leidt tot een behoorlijke welvaartswinst.⁶ EZ heeft zijn beleid onderbouwd met wetenschappelijke analyses van internationale organisaties als de OESO, IMF en de Wereldbank. EZ heeft daarnaast specifiek voor Nederland de economische baten van de Doha Ronde laten berekenen. Hieruit bleek o.a. dat Nederland met 1% bbp per jaar meer dan evenredig profiteert van een geslaagde Doha Ronde. (Zie ook <www.ez.wto.nl>onder 'actueel, onderzoeken'.

Voor een algemeen beeld van de vrijmaking van het handels- en investeringsverkeer kan gebruikt worden gemaakt van diverse indicatoren. De 'Overall Trade Restrictiveness Index' van de Wereldbank is een samenvatting in één fictief douanetarief van het geheel aan tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen van en een land.⁷ Het is gedefinieerd als het uniforme invoertarief waarbij de geaggregeerde invoer van een land gelijk zou zijn aan de werkelijk invoer. Dit tarief is in de periode van 2002 tot 2005 gedaald. Dit is een indicatie dat het internationale handelsverkeer gedurende de

⁵ Van Bergeijk, P., Globaliseren zonder angst, in ESB-dossier "Globaliseren in Nederland", juli 2007.

⁶ Zie bijvoorbeeld LEI, Economic Benefits of the Doha Round for The Netherlands, rapport 6.03.02, p. 56, 2003. Volgens deze studie liggen de mondiale baten tussen de \$210 miljard en \$670 miljard, afhankelijk van de termijn en de mate van liberalisatie.

⁷ De WB-OTRI is gebaseerd op UNCTAD-gegevens over non-tarifaire belemmeringen en op de meest recente tariefschema's van de onderzochte landen.

periode van deze beleidsdoorlichting duidelijk vrijer geworden. Daarbij moet worden aangetekend dat het effect van WTO-afspraken zich uitspreidt over een aanzienlijk aantal jaren. Het wegnemen van de handelsbarrières tussen 2002 en 2005 is voor een sector als textiel en kleding nog een gevolg van de WTO-afspraken die in 1995 in werking zijn getreden. WB-OTRI meet ook het effect van nieuwe toetredingen tot de WTO (bijvoorbeeld China), van de eenzijdige afschaffing van marktbelemmeringen en van regionale integratie.

Tabel 1: OTRI index en verschil over de periode 2002-2005

<i>Per geografische regio</i>	2005	Verskil met 2002
Oost-Azië en de Pacific	16 %	-5,3
Europa en centraal Azië	11 %	-1,2
Latijns-Amerika en de Cariben	17 %	-1,1
Midden-Oosten en Noord-Afrika	27 %	-4,3
Zuid-Azië	19 %	-4,0
Subsahara-Afrika	23 %	0,0
<i>Per inkomensgroep</i>		
Ontwikkelingslanden	18 %	-2,5
Minst ontwikkelde landen	20 %	-0,1
Landen met lage inkomens	20 %	-1,6
Landen met midden inkomens	17 %	-2,9

Tabel 2: FDI-restrictie van de OESO

	1980	1990	2000	2005
Index van FDI restrictie ⁸ gemiddelde voor alle OESO-landen	0.377	0.294	0.175	0.148

De Index van de *Foreign Direct Investment* restrictie van de OESO is een indicator van beperkingen voor het internationale investeringsverkeer (tabel 2). De afname van deze index geeft de vrijmaking van het internationale investeringsverkeer weer, al geldt deze index voor de periode 1980-2000 alleen voor OESO-landen. Vanaf 2005 wordt er ook gekeken naar niet-OESO landen.

De conclusie op basis van beide indices is dat de “*verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer*” is gerealiseerd. De sterke groei van de handel van Nederland, zowel het invoervolume als het uitvoervolume namen met circa 30% toe over de periode 2000-2005, is mede daardoor mogelijk geworden.

Versterking van de internationale economische rechtsorde

Een eerlijk en rechtvaardig wereldhandelsstelsel vereist spelregels. De rechten en plichten van de deelnemers moeten in een bindend systeem worden vastgelegd, met de mogelijkheid van

⁸ Golub, S., Measures of restrictions on inward Foreign Direct Investment for OECD countries, OECD Economic Studies No 36, 2003/1. en OESO, OECD's FDI regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to more Economies, Working Papers on International Investment, N°2006/4, December 2006, p. 9.

geschillenbeslechting in geval van een conflict. Hieraan dienen alle partijen te zijn gebonden ongeacht hun economische gewicht. Een groot rijk land is daarmee dus gelijkwaardig aan een klein arm land. Alleen op deze wijze kan ervoor worden zorggedragen dat niet het recht van de sterkste geldt, maar het recht van internationale verdragen, wat tevens een dam opwerpt tegen een terugval naar protectionisme. Dit garandeert rechtszekerheid voor de verschillende deelnemende partijen en creëert tevens gelijkwaardigheid.

Rechtszekerheid, voorspelbaarheid en stabiliteit zijn essentieel om een economie goed te laten functioneren. Zonder deze zekerheden zijn handel en investeringen risicovol en wordt het internationaal ondernemen belemmerd. Een sterke internationale economische rechtsorde is daarom nodig. Dit kan onder meer worden bereikt door het afsluiten van verdragen en door het toezien op de naleving daarvan.

Een rechtvaardige internationale economische rechtsorde is tevens van invloed op de acceptatie van het proces van liberalisatie. Niet alleen moet voorkomen worden dat het recht van de sterkste geldt, tevens dient de positie van vooral de minstontwikkelde landen en kleine en kwetsbare economieën in acht worden genomen. Een eerlijk en rechtvaardig wereldhandelsstelsel is niet alleen in het belang van Nederland maar zeker ook in het belang van ontwikkelingslanden. In zoverre heeft deze doelstelling nauwe relaties met het hoofdoel van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, namelijk armoedebestrijding.

Daarnaast zijn er richtlijnen en beginselen vastgelegd die ondernemingen stimuleren en een handvat bieden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze minder verplichtende aanpak dient ook ter ondersteuning van het rechts- en rechtvaardigheidsgehalte van de internationale economische orde, doordat inachtneming van bijvoorbeeld arbeidsnormen en mensenrechten verder gemeengoed wordt.

Zoals in de inleiding aangegeven, is het niet mogelijk een één-op-één relatie te leggen tussen het bereiken van dit doel en de inzet van EZ. Het gaat immers om internationale processen met veel actoren. In het tweede deel van deze doorlichting wordt de inzet van EZ voor het bereiken van de doelstelling nader beschreven.

De inzet van EZ

Algemene Beschrijving

Onder het doel zet EZ een veelheid aan instrumenten in, variërend van bijvoorbeeld voorlichting aan bedrijven tot het sluiten van WTO-overeenkomsten, van het besluiten over vergunningen tot overleg over de toepassing van de Anti-dumpingsverordening van de EU, van contributies aan internationale organisaties tot het wettelijk regelen van doorvoer van strategische goederen. De projectgroep heeft op de vier beleidsterreinen in totaal ongeveer 50 relevante internationale regelingen geteld, met daaromheen ruim 20 EU-overleggen waar EZ aan deelneemt en ongeveer een gelijk aantal andere internationale overleggen. Bij elkaar genomen dus een zeer internationaal en complex krachtenveld. Hieronder worden die elementen naar voren gehaald die op alle beleidsterreinen gelden en worden overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsterreinen aangegeven. Vervolgens wordt de inzet van EZ per beleidsterrein beschreven.

In de bestuurskundige analytische visie wordt het succes van de beleidsuitvoering bepaald door de keuze van de beleidsinstrumenten. Om die keuze inzichtelijk te maken rubriceren bestuurskundigen beleidsinstrumenten.⁹ Vanuit de visie op de sturing die aan het instrument ten grondslag ligt, kunnen drie typen van instrumenten worden onderscheiden, te weten regelgevende, communicatie- en financiële instrumenten. Dit leidt voor wat betreft de inzet van EZ tot het volgende resultaat:

Regelgevende instrumenten. EZ zet deze veel in en is tevens betrokken bij de vaststelling van deze instrumenten op internationaal niveau. Internationaal staan de WTO-akkoorden centraal en op Europees niveau draagt EZ bij aan o.a. de totstandkoming van verordeningen. Op nationaal niveau wordt de regelgeving geïmplementeerd. Centrale pijler is bijvoorbeeld de In- en Uitvoerwet (IUW), die zowel toeziet op de invoervergunningen voor handelsgoederen (handelsbeleid) als de exportvergunning voor strategische goederen (exportcontrolebeleid).

Communicatie instrumenten. Deze dienen om het beleid te initiëren, te beïnvloeden, af te stemmen en waar nodig Nederlandse partijen te informeren over de internationale regels. Afstemming gebeurt via instructies, verslagen en overleg, waarbij de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP), een wekelijks overleg tussen de betrokken departementen over met name handelsbeleid, het belangrijkste instrument is. Voorlichting aan bedrijven gebeurt vooral met de e-mailberichtenservice

⁹ F.J.C. van der Doelen, De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie, in: J. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok en A. Korsten (red.), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Assen: Van Gorcum 1993, p. 21.

‘ECHO’¹⁰ en via gerichte bijeenkomsten met het bedrijfsleven, daarnaast is er vanzelfsprekend één-op-één contact met belanghebbenden.

Financiële instrumenten. Deze zijn gericht op internationale samenwerking en bestaan hoofdzakelijk uit contributies aan internationale organisaties. Daarnaast worden met deze gelden onderzoeken gefinancierd.

De vier beleidsterreinen Handelsbeleid, Exportcontrole, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en Investeringsbeleid kennen een aantal overeenkomsten en verschillen. De **overeenkomsten** tussen de vier beleidsterreinen zijn:

- De sterke **internationale oriëntatie**. Nederland maakt onderdeel uit van de internationale gemeenschap en is voor de effectiviteit van het Nederlandse beleid dus aangewezen op internationale samenwerking.
- De focus op de **internationale economische rechtsorde**. Alle vier de beleidsterreinen hebben tot doel het versterken van de internationale economische rechtsorde. Deze doelstelling wordt nagestreefd door het maken en handhaven van goede internationale afspraken.
- De vele **raakvlakken met andere beleidsterreinen**. Zo raakt de vrijmaking van handel en investeringen aan maatschappelijke kwesties, zoals milieu, duurzaamheids-, sociale-, culturele-, gezondheids-, ontwikkelings- en veiligheidskwesties en aan mensenrechten en arbeidsnormen. Over deze onderwerpen wordt interdepartementaal intensief overleg gevoerd. De interviews leiden tot de conclusie dat EZ terecht veel belangen ‘meeneemt’ in haar beleid maar dat men moet waken voor grensvervaging. Daarbij tekenen de geïnterviewden aan dat EZ moet voorkomen dat het behalen van consensus binnen Nederland prevaleert boven het optimaal representeren van Nederlandse *economische* belangen in de EU en ander internationaal overleg. Desondanks wordt geadviseerd een zo breed mogelijk blikveld te hanteren bij de belangenafweging.

De beleidsterreinen **verschillen** op de volgende vlakken:

- **EU-competentie**. Handelsbeleid valt onder de exclusieve competentie van de Europese Gemeenschap. Voor wat betreft de andere drie beleidsterreinen is deze competentie gemengd en heeft Nederland eigen bevoegdheden.
- **Internationale organisatie**. Handelsbeleid wordt zowel binnen de EU als WTO uitvoerig besproken. Exportcontrole kent meerdere ‘regimes’ en verdragen. MVO leunt op de OESO waarin de westerse landen een belangrijke rol spelen. Bij het Investeringsbeleid ligt de nadruk op de bilaterale aanpak. Op alle terreinen is de EU in meer of mindere mate aanwezig.

¹⁰ Email Contactgroep Handelspolitiek nieuws voor Ondernemers (ECHO).

- **Het doel.** Het beleid van EZ op de deelterreinen handelsbeleid en investeringsbeleid richt zich direct op handelsliberalisatie en toegang tot de markt en direct op het versterken van de internationale economische rechtsorde. Het beleid op de deelterreinen MVO en exportcontrole, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij EZ ligt, draagt direct bij aan de internationale rechtsorde en indirect bij aan het verder vrijmaken van het internationale handels- en investeringsverkeer, doordat het draagvlak voor verdere vrijmaking wordt vergroot.

Gelet op deze drie verschillen, die sterk bepalend zijn voor de vormgeving van het beleid, worden de vier beleidsterreinen in het tweede deel van deze doorlichting apart beschreven.

Andere taken

Buiten de genoemde vier beleidsterreinen, werden door de Directie Handelspolitiek in de onderzoeksperiode ook taken verricht, die inmiddels zijn overgedragen:

- De coördinatie van de EZ-inbreng in het interdepartementale inlichtingen- en veiligheidsoverleg, naar een ander EZ-directoraat (DGET);
- De verantwoordelijkheid voor een deel van de grondstoffendossiers¹¹, naar de ministeries van LNV en BZ/OS.
- De gezamenlijke EZ/VWS-beleidsverantwoordelijkheid voor precursoren (voorlopers voor drugs), naar uitsluitend het ministerie van VWS.

Budget

EZ heeft voor het bereiken van de Operationele Doelstelling slechts een beperkt budget. Het grootste deel van dit budget is gereserveerd voor de jaarlijks te betalen contributies aan internationale organisaties.

De hoogte van de contributies aan de WTO en de OESO wordt vastgesteld naar verhouding met het BNP. De hoogte van de grondstoffencontributies, in de loop van de jaren deels overgeheveld naar de begroting van het ministerie van BZ, wordt vastgesteld naar 'economische kracht'. De *WTO-rechtswinkel* komt voort uit een Nederlands initiatief uit de jaren negentig, waarvoor een startbijdrage werd gegeven. Het *WTO Trustfund* wordt gebruikt voor het financieren van zogenaamde 'Trade Related Technical Assistance' (TRTA) projecten. De contributies worden internationaal vastgesteld en fluctueren nauwelijks. De invloed van EZ op de hoogte van de contributies is beperkt.

¹¹ De landen die grondstoffen (bijvoorbeeld tropisch hout en jute) uitvoeren overleggen met de landen die ze invoeren, met als doel om door een goed inzicht in de markt te komen tot stabiele prijzen. Vaak kreeg dit de vorm van 'studiegroepen'.

Tabel 3: Contributies (in € 1000,-)

Jaar	Contributies				WTO	
	WTO	OESO	Wassenaar¹²	Grondstoffen	Rechtswinkel	Trust-fund
2001	2.995	330	nb	nb	1.230	590
2002	3.524	267	21	323		680
2003	3.612	270	21	132		
2004	3.480	279	23	80		
2005	3.663	275	23	102		

Een andere kostenpost is het reisbudget. EZ was onder de Doelstelling aan kosten voor buitenlandse dienstreizen tussen 2001 en 2005 zo'n €216.000 tot €275.000 per jaar kwijt.¹³

Ook het aantal fte's is in de loop der jaren min of meer constant gebleven; rond de 35 fte. Alleen in 2005 is er vanwege de taakstelling een daling te zien van ongeveer 3 fte's. De apparaatskosten van EZ en van bijvoorbeeld ambassades en uitvoerders (Douane) konden niet worden toegerekend aan dit doel.

¹² Het Wassenaar Arrangement helpt de exportcontrole-autoriteiten van de deelnemende landen door middel van onderlinge uitwisseling van gegevens een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de handelsstromen in strategische goederen.

¹³ Voor de jaren 2001, 2002 en 2003 zijn de totale uitgaven voor de BEB gedeeld door de drie directies.

Handelsbeleid

Doelstelling:

Het bevorderen van een doorzichtig, stabiel en vrij internationaal investeringsklimaat door het scheppen van de juiste voorwaarden voor internationale economische activiteiten van het bedrijfsleven.

Tabel 4: Economische ontwikkeling Nederland (volumemutaties in %)

	2003	2004	2005	2006
Particuliere consumptie	0,8	0,5	0,6	2,1
Investerings	-1,5	-0,8	3,6	6,1
Invoer	1,8	5,7	5,5	8,1
Uitvoer	1,5	7,9	5,9	7,0
BBP	0,3	2,0	1,5	2,9

Bron: Centraal Planbureau, MEV 2008

Als zesde exporteur en derde landbouwexporteur in de wereld is het voor Nederland van belang dat er zo min mogelijk handelsbelemmeringen zijn. Het handelsbeleid is er dan ook op gericht dergelijke belemmeringen door liberalisatie terug te dringen.

In o.a. vrijhandelsakkoorden worden afspraken over het opheffen van deze belemmeringen gemaakt. Nederland geeft de voorkeur aan het afsluiten van handelsakkoorden in multilateraal verband en heeft zich ingezet voor een substantieel en ambitieus WTO-akkoord dat serieus werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van de Doha Ronde. Een goed akkoord betekent minder handelsversturende subsidies, vergroting van de markttoegang voor Nederlandse en Europese ondernemers elders, en verduidelijking en versimpeling van regels en procedures om internationaal te opereren als bedrijf. Wat betreft ontwikkelingsaspecten betekent een goed akkoord o.a. concrete resultaten ten aanzien van verruiming van markttoegang en significante verlaging en disciplineren van handelsversturende landbouwsteun voor producten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden.

Uit het bovenstaande volgt dat dit beleidsterrein voornamelijk ziet op regelgevende instrumenten. Uiteraard worden communicatieve instrumenten ingezet voor de afstemming en voorlichting.

De Nederlandse overheid heeft geen exclusieve bevoegdheid op dit terrein. Artikel 133 van het EG Verdrag bepaalt dat de Europese Commissie (EC) uitvoering geeft aan de gemeenschappelijke handelspolitiek. De Commissie wordt hierin geadviseerd door het Comité 133 waarin alle EU-lidstaten vertegenwoordigd zijn.¹⁴ Voor alle handelsakkoorden is de Europese Commissie de onderhandelaar en

¹⁴ Het comité is vernoemd naar artikel 133 van het EG Verdrag. Hierin staat de Europese Commissie de onderhandelingen voert in overleg met een speciaal comité, door de Raad aangewezen om haar daarin bij te staan.

het is dus van belang de Nederlandse standpunten goed bij de EC in te steken. Strategisch handelen en goed lobbyen zijn in het politieke speelveld onontbeerlijk. Uit de interviews volgt dat Nederland op realistische wijze consequent de eigen belangen weet te spiegelen aan het belang van het multilaterale kader en daardoor de afgelopen jaren relatief veel invloed heeft gehad op het bepalen van de EU-belangen. Een voorbeeld hiervan is dat in de inzet van de Europese Commissie de Nederlandse doelstellingen overgenomen zijn:

- versterking van de WTO als spil van het multilaterale handelsstelsel;
- voortzetting van handelsliberalisatie in het belang van alle partijen;
- verdere integratie van ontwikkelingslanden in de wereldhandel en in de WTO;
- en erkenning en uitwerking van de raakvlakken met andere beleidsterreinen (zoals milieu, voedselveiligheid en fundamentele arbeidsnormen).

WTO

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is de enige intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met multilaterale regels en afspraken over handel. Doel is de bevordering van internationale handel. De WTO groepeerd haar werkzaamheden rond een aantal thema's: landbouw, ontwikkelingslanden, subsidie en dumping, handel in diensten, milieu, industriegoederen, TRIP's (intellectueel eigendom), handelsfacilitatie, technische handelsbelemmeringen, geschillenbeslechting, toetredingen en WTO-regels.

Het doel 'het internationale handelsverkeer verder vrijmaken' kan op verscheidene manieren worden bereikt, o.a. door het versoepelen van douaneprocedures en het beperken van tarieven. In WTO-kader wordt naast de onderhandelingen over landbouwgoederen en industrieproducten gesproken over vermindering van handelsbelemmering voor diensten en verbetering van de internationale spelregels voor de handel. Zo wordt bijvoorbeeld gestreefd naar vereenvoudiging van grensprocedures wereldwijd. In het kader hiervan wordt gewerkt aan een overeenkomst over handelsfacilitatie waarvan de baten voor het Nederlandse bedrijfsleven aanzienlijk kunnen zijn.

De genoemde onderwerpen staan in het teken van het centrale thema van de Doha onderhandelingsronde die gestart is in 2001, namelijk de integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelssysteem. De Doha Ronde is bij uitstek een ontwikkelingsronde. Naast een ontwikkelingsvriendelijke uitwerking van de bovengenoemde specifieke onderhandelingsonderwerpen (zoals landbouw en diensten), moet de ontwikkelingsdimensie op een aantal generieke punten verder tot uitdrukking komen. Daarom zet Nederland in op volledig vrije toegang voor producten uit de minst ontwikkelde landen, speciale aandacht voor handelsversturende katoensubsidies en het bewerkstelligen van een speciale en gedifferentieerde behandeling (SDT) voor ontwikkelingslanden in het wereldhandelssysteem. Parallel aan deze onderhandelingen is ook de aandacht voor Aid for Trade van belang voor de ontwikkelingsdimensie van de Doha Ronde.

EU

In 2001 is de EU gestart met onderhandelingen over nieuwe handelsakkoorden met de voormalig koloniën in Afrika, Cariben en de eilanden in de Stille Zuidzee (de ACS-landen). De huidige handelsrelatie met deze landen is vastgelegd in het zogeheten Cotonou Verdrag en is gebaseerd op eenzijdige preferenties. Eenzijdige preferenties zijn in strijd met het meest begunstiging beginsel (MFN), dat de kern vormt van de WTO. De EU had hiervoor een ontheffing (“waiver”). Deze waiver loopt eind 2007 af. De nieuwe handelsrelatie met deze landen zal worden vastgelegd in zogenaamde *Economic Partnership Agreements* (EPA’s). Nederland heeft de ontwikkeling in deze moeizame onderhandelingen nauwgezet gevolgd en heeft zich internationaal onder meer sterk gemaakt voor een volledige vrij (zonder tarieven, zonder quota) markttoegangs aanbod van de EU.

Omdat het grootste deel van de handelspolitiek is ingebed in het kader van de Europese Gemeenschap is ook de communautaire douanewetgeving in de Gemeenschap geharmoniseerd. Op tarifair terrein is het mogelijk specifiek iets te doen op het gebied van de tarieven door bijvoorbeeld vrijhandelsakkoorden af te sluiten of een wijziging door te voeren van specifieke douaneprocedures die het voor het bedrijfsleven makkelijker maken te importeren of te exporteren. Nederland draagt bij aan de totstandkoming van deze regelgeving. Verder is er de afgelopen jaren actief gewerkt aan vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures binnen de Gemeenschap en is een groot gedeelte van de gegevensstroom inmiddels online aan te leveren en zijn veel vergunningen afgeschaft.

Autonoom handelsbeleid

Binnen het WTO-kader voert de EU ook een autonoom handelsbeleid uit. Hieronder vallen instrumenten die in lijn zijn met WTO-wetgeving maar waar de EU zelf over de invulling mag beslissen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Algemeen Preferentieel Stelsel maar ook voor het handelsdefensieve instrumentarium, zoals antidumping, antisubsidie en vrijwaring, en voor de sectoren textiel en staal. Nederland heeft op dit terrein een actieve en initiërende rol o.a. door de inzet van bewindspersonen en beleidspapers. EZ is daardoor betrokken bij de totstandkoming van regels voor deze instrumenten, voert deze EU-regels uit en houdt daarnaast toezicht op de naleving van deze afspraken.

EZ draagt bij aan het versterken van de internationale economische rechtsorde

EZ is betrokken bij het versterken van de multilaterale regels van de WTO en de naleving daarvan via het WTO Dispute Settlement Body. Ook is EZ actief in de OESO en UNCTAD. Deze organisaties verbeteren de kwaliteit van het handelsbeleid via het vastleggen van ‘soft law’ disciplines en het uitwisselen van ‘best practices’. EZ neemt hiervoor deel aan werkgroepen.

Voorbeelden van zaken waaraan EZ de afgelopen jaren actief heeft bijgedragen (en dat nog steeds doet) zijn:

- EZ heeft bijgedragen aan de totstandkoming van antidumpingregels en antisubsidieregels. Daarnaast wordt toegezien op de naleving van deze regels.
- In 2004 verscheen het Groenboek van de Europese Commissie met het idee om de oorsprongsregels in preferentiële handelsakkoorden en regelingen (zoals het APS) te versimpelen en versoepelen. EZ heeft zich sindsdien actief ingezet om de Commissie aan deze belofte te houden.
- Nederland heeft de uitbreiding van het aantal partijen bij de ‘Government Procurement Agreement’ gestimuleerd.
- Nederland vraagt aandacht voor onderwerpen als arbeidsnormen, dierenwelzijn en andere none trade concerns in internationale fora.
- Nederland heeft zich ingezet voor de WTO-toetreding van o.a. China. Hiermee is de toegang van goederen en diensten tot de Chinese markt verruimd en zijn de vrijwaringmogelijkheden beperkt. Daarnaast is China transparanter geworden.
- EZ heeft zich ingezet om in WTO verband farmaceutische industrie te dwingen om medicijnen tegen een lagere prijs beschikbaar te stellen voor ontwikkelingslanden. Nederland heeft deze regelgeving geïmplementeerd via de Rijksoctrooiwet.
- De afgelopen decennia zijn met bloeddiamanten verschillende opstanden in Afrika gefinancierd. EZ is actief betrokken bij het Kimberley-proces om de handel in deze diamanten tegen te gaan en bij de uitvoering van gerelateerde Europese wetgeving.

Wat heeft EZ de afgelopen 5 jaar gedaan?

EZ heeft de beleidsinitiatie en coördinerende rol op het terrein van handelsbeleid

Op nationaal niveau vindt er over handelskwesties wekelijks interdepartementale afstemming plaats in de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP). Hier worden de standpunten bepaald die later zullen worden ingebracht in bijvoorbeeld Comité 133, OESO en elders. EZ bereidt deze besprekingen voor en heeft de coördinerende rol. Daarnaast heeft EZ een beleidsinitiatie rol. Op nationaal en internationaal niveau worden voor Nederland belangrijke zaken op de agenda gezet en worden papers ingediend.

Volgens de geïnterviewden lukt het EZ goed om de verschillende belangen af te wegen, het Nederlandse standpunt uit te dragen en wordt Nederland in het buitenland gezien als een betrouwbare partner. De geïnterviewden vinden dat EZ zijn coördinerende rol goed vervult.

EZ is ook eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het handelsbeleid in Nederland. Deze taak is gedelegeerd aan de Douane, die ondermeer toeziet op de naleving van invoerquota en

oorsprongsregels. Eén specifiek onderdeel van de Douane, de Centrale Dienst In- en Uitvoer, verleent de vergunningen voor invoer van goederen die onder de EU-invoerquota vallen. Het aantal vergunningaanvragen daalde over de onderzoeksperiode van 300.000 per jaar naar 80.000 per jaar, met name door de uitfasering van het Multivezelakkoord. Daarnaast notificeert de CDIU nieuwe technische voorschriften aan de WTO.

Deelnemen aan en volgen van internationaal en EU overleg

Zoals gezegd heeft EZ de beleidsinitiatie en coördinerende rol op het terrein van handelsbeleid. Hiervoor is het noodzakelijk dat EZ weet wat er speelt en dus de overleggen op Europees en internationaal niveau volgt en daaraan deelneemt. Tevens brengt EZ tijdens deze vergaderingen de Nederlandse standpunten in. Een aantal voorbeelden van de fora waar EZ aan deelneemt op het terrein handelsbeleid zijn:

- *Comité 133*: Het brede handelspolitieke comité. Maar ook over specifieke thema's wordt in Comité 133 verband vergadert, zoals bijvoorbeeld in Comité 133 Diensten, Comité 133 Staal en Comité 133 Textiel
- *Oorsprongscomité*: Hier worden afspraken gemaakt over de oorsprongregels.
- *Antidumpingcomité*: Dit comité bespreekt de regelgeving voor antidumping en subsidies.
- *APS-Comité en de APS-Raadswerkroep*: Besprekingen over het Algemeen Preferentieel Stelsel
- *Market Access Advisory Committee*: Overleg over de markttoegangsdatabanken om de transparantie op het gebied van handel te vergroten.
- *Raadswerkroep Handelsvraagstukken*: Deze groep maakt regelgeving op het gebied van handelspolitiek.
- *Raadswerkroep Douane Unie*: In deze raads werkgroep wordt gesproken over wetgeving betreffende de douane en de economische effecten van deze wetgeving.

Naast deze overleggen zijn er op EU-niveau veel expertbijeenkomsten waar EZ Nederland vertegenwoordigt. Maar ook in de OESO en de WTO is EZ aanwezig. Het OESO Handelscomité is een forum waar op het gebied van internationale handel belangrijke beleidsvraagstukken en ontwikkelingen besproken worden. In WTO-verband neemt EZ deel aan zowel bijeenkomsten in het kader van de Doha Ronde als aan bijeenkomsten van reguliere WTO-werkgroepen. EZ levert ook regelmatig een bijdrage aan de Nederlandse inbreng in vergaderingen waar EZ niet zelf aan deelneemt.

EZ creëert nationaal en internationaal een breed draagvlak voor het Nederlandse standpunt

Betrokkenheid Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken

De Minister en de Staatssecretaris van Economische Zaken onderstrepen in hun communicatie (toespraken, publieke debatten, brieven, opiniestukken) het belang van handelsliberalisatie en versterking van de internationale (economische) rechtsorde. Ook benutten de EZ-bewindslieden handelsmissies om de Nederlandse positie voor het voetlicht te brengen. Het op deze wijze structureel onder de aandacht brengen van de Nederlandse visie op handelsbeleid en het creëren van maatschappelijk draagvlak voor dat beleid is essentieel voor de beïnvloeding van het internationale krachtenveld.

De inzet van bewindspersonen kan volgens de geïnterviewden echt het verschil maken. Zo heeft voormalig Minister Brinkhorst als vice-voorzitter van de WTO Ministeriële Conferentie in Cancun in 2003 een belangrijke faciliterende rol gehad. Hierdoor nam de invloed van de Nederlandse delegatie tijdens de Conferentie toe. Het vervullen van een dergelijke functie draagt tevens bij aan het versterken van de Nederlandse positie in het buitenland. Een ander voorbeeld is de inzet van de Staatssecretaris. De persoonlijke betrokkenheid en inzet van Staatssecretaris Van Gennip heeft het verschil gemaakt bij het vlottrekken van de ‘textiecrisis’ in 2005. Doordat zij nauwe contacten onderhield met de Commissie en EU-lidstaten kon deze kwestie tot een goed einde worden gebracht.

Kamerbrieven

Het handelsbeleid is een belangrijk onderwerp voor de Tweede Kamer en zij wordt daarover regelmatig geïnformeerd, zie Bijlage 3. Het EZ informeert de Tweede Kamer regelmatig op verzoek of indien daartoe aanleiding is.

Like-minded overleg

Het like-minded overleg is een informeel overleg tussen landen die min of meer dezelfde mening hebben over handelsbeleid als Nederland (gelijkgezinden). Het doel van deze bijeenkomsten is de communicatie en afstemming tussen landen te bevorderen. Dit overleg wordt voor verschillende onderwerpen en op verschillende niveaus georganiseerd. De ervaring heeft geleerd dat dit informele circuit tot betere verstandhoudingen tussen landen leidt. De gelegde contacten zorgen ervoor dat een marge van formele vergaderingen veel informatie wordt uitgewisseld die nuttig is voor het versterken van de Nederlandse positie. Naast het verbeteren van de Nederlandse positie wordt ook een breder draagvlak gecreëerd voor een bepaald standpunt. Tevens zorgt het bredere draagvlak ervoor dat standpunten krachtiger kunnen worden ingebracht.

Uit de interviews blijkt dat deze persoonlijke contacten wellicht uitgebreid dienen te worden tot landen die niet tot deze like-minded groep behoren. Een goede verstandhouding met andere landen zou ook daar tot een breder draagvlak en betere informatie kunnen leiden.

Bilaterale gesprekken

EZ voert regelmatig gesprekken met andere landen en belanghebbenden over specifieke kwesties. Evenals de bijeenkomsten met gelijkgezinden is ook dit een uitstekende manier om draagvlak te creëren en informatie in te winnen.

Papers

Nederland heeft de afgelopen jaren in diverse fora papers en non-papers ingediend. Deze documenten en de daarin aangedragen Nederlandse voorstellen kunnen vervolgens als basis dienen voor de uiteindelijke besluitvorming. Uit interviews volgt dat dit soort schriftelijke interventies geregeld tot goede resultaten hebben geleid en vaker zouden mogen worden ingezet.

Overleg met bedrijven

EZ organiseert regelmatig ‘rondetafelgesprekken’, hoorzittingen en voorlichtingsbijeenkomsten met bedrijven en geeft zij voorlichting aan het bedrijfsleven over een bepaald onderwerp. De ingewonnen informatie wordt gebruikt bij de bepaling van de Nederlandse inzet in bijvoorbeeld onderhandelingen over vrijhandelsakkoorden.. Uit de interviews blijkt dat bedrijven EZ benaderbaar en zeer goed geïnformeerd vinden. De ECHO-nieuwsberichten die EZ en VNO-NCW in samenwerking met de ICC en de Kamers van Koophandel uitgeeft, vindt men zeer nuttig. Wel zou het bedrijfsleven graag zien dat deze nieuwsberichten worden uitgebreid met informatie over lopende besprekingen in Brussel

Overleg met ngo's

EZ overlegt structureel met diverse maatschappelijke organisaties. Zo is er ten minste twee keer per jaar een breed overleg met ngo's. Tijdens dit overleg worden de partijen voorgelicht over de ontwikkelingen in de WTO en de Nederlandse inbreng. Het overleg biedt de ngo's een goede gelegenheid om een bijdrage te leveren aan de bepaling van het Nederlandse standpunt. Daarnaast is er op alle niveaus regelmatig bilateraal overleg met maatschappelijke organisaties. Dit wordt als positief ervaren.

Exportcontrolebeleid

Doelstelling:

Door een effectieve controle zorgt EZ dat de uitvoer vanuit Nederland geen bedreiging vormt voor vrede en veiligheid.

Het doel van het exportcontrolebeleid is uitvoering geven aan een van de aspecten van het veiligheidsbeleid, te weten non-proliferatie. Het totale systeem van non-proliferatiemaatregelen bestaat enerzijds uit een aantal internationale verdragen en anderzijds uit een aantal multilaterale afspraken in het kader van de exportcontroleregimes. Nederland is verdragspartner bij deze non-proliferatieverdragen.¹⁵ Daarnaast is Nederland partij bij de zogenaamde exportcontroleregimes.¹⁶ Dit zijn fora van geringere omvang waarin de landen die productiemiddelen of technologie voor massavernietigingswapens (hierna: MVW) bezitten met elkaar nog een aantal aanvullende afspraken maken. Deze afspraken zijn alleen politiek bindend.

De non-proliferatieverdragen en de exportcontroleregimes op het terrein van MVW beogen het risico van proliferatie zo veel mogelijk te beperken onder het nadrukkelijke proviso dat de legale – i.c. niet aan MVW-gerelateerde – internationale handel en samenwerking daarbij zo min mogelijk hinder ondervindt. Het primaire belang, het indammen van proliferatierisico's, maakt het onvermijdelijk dat bedrijfsleven en wetenschappelijke instellingen hinder ondervinden van exportcontrole. Tegelijkertijd mag van de exportcontrole-autoriteiten verwacht worden dat de redelijkheid en de proportionaliteit van het ongemak in het oog worden gehouden. Hierbij dient tevens te worden aangetekend dat naast het beperken van de administratieve lasten een level playing field voor het Nederlandse bedrijfsleven wordt nagestreefd. Uit de doelstelling van het exportcontrolebeleid volgt dat het beleid sterk gericht is op het versterken van de internationale economische rechtsorde. Dit beleidsterrein maakt dus zeer veel gebruik van regelgevende instrumenten. Daarnaast worden communicatie-instrumenten ingezet om de betrokken partijen, en uiteraard het bedrijfsleven in brede zin, voor te lichten.

Het gaat in dit beleid om strategische goederen. Dit zijn militaire goederen en 'dual use' goederen. 'Dual use' goederen zijn goederen voor tweërlei gebruik die naast civiele doeleinden ook kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling, productie of overbrenging van massavernietigingswapens, een militair eindgebruik hebben of een bijdrage leveren aan militaire productie in andere landen.

¹⁵ The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT); Convention on the prohibition of the development, production, stockpiling and use of chemical weapons and on their destruction (CWC); Convention on the Prohibition of the development, production and stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their destruction (BTWC); The Hague Code of Conduct.

¹⁶ De Australië-groep (voor chemische en biologische wapens), het Wassenaar Arrangement, de Nuclear Suppliers Group, het Missile Technology Control Regime, Zangger (nucleair).

Wat heeft EZ de afgelopen 5 jaar gedaan?

EZ verleent vergunningen op aanvraag

EZ verleent op basis van een aantal criteria vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen en ‘dual use’ goederen.

De selectie van de militaire goederen waarvoor voor de uitvoer (en ook de overdracht naar andere EU-landen) een vergunning vereist is, is weergegeven in de bijlage van het In- en Uitvoerbesluit Strategische Goederen. Deze Nederlandse lijst van militaire goederen is een vertaling van de in internationaal verband overeengekomen “Munitions List” van het Wassenaar Arrangement.

Vergunningaanvragen voor de uitvoer van militaire goederen worden ingediend bij de Douane Noord / Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU, het ‘loket’ bij de Douane, vallend onder het ministerie van Financiën) en worden vervolgens getoetst aan het Nederlandse wapenexportbeleid, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de EU Gedragscode voor wapenexport en de daarin vermelde 8 toetsingscriteria. Aanvragen die betrekking hebben op uitvoer van militaire goederen naar (eind-)bestemmingen binnen de EU, de NAVO plus Zwitserland, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland worden in beginsel door de CDIU zelf afgehandeld. Aanvragen op andere bestemmingen worden normaliter voorgelegd aan het EZ, dat in de meeste gevallen weer het advies inwint van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Indien wordt vastgesteld dat er geen bezwaren bestaan tegen de voorgenomen uitvoer, verleent de CDIU namens de Staatssecretaris van Economische Zaken een vergunning.

De selectie van de dual use goederen waarvan de uitvoer zonder vergunning verboden is, vindt in eerste instantie plaats in de multilaterale exportcontrole regimes en – als het om dual use goederen gaat die gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling en productie van conventionele wapens – het Wassenaar Arrangement. Daarnaast staan bepaalde chemische stoffen en substanties onder controle als gevolg van afspraken die in het kader van het Chemisch Wapenverdrag (CWC) zijn gemaakt. De goederenlijsten van de verschillende exportcontrole regimes en het CWC worden vervolgens binnen de EU samengebracht in een bijlage van de Dual Use Verordening.¹⁷

Voor dual use goederen geldt vanwege het doorgaans normale civiele gebruik en de exportcontrole die door alle EU-lidstaten wordt toegepast in beginsel dat de handel binnen het grondgebied van de Europese Gemeenschap tot het vrije verkeer van goederen gerekend wordt. Een uitzondering vormen bepaalde zeer gevoelige goederen, zoals materiaal dat bij de productie van

¹⁷ Vo. (EG) nr. 1334/2000, zoals laatstelijk gewijzigd bij Vo. (EG) nr. 394/2006 van 27 februari 2006.

kernenergie gebruikt wordt maar dat óók gebruikt zou kunnen worden voor de ontwikkeling van een kernwapen.

Bij de toetsing van aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van dual use goederen ligt de nadruk op waarborgen voor een aanvaardbaar (militair) eindgebruik. Bij de beoordeling van aanvragen is derhalve de controle op het precieze eindgebruik en de betrouwbaarheid van beoogde eindgebruiker belangrijker dan een algemene beoordeling van de situatie in het land van eindbestemming. Om die reden wordt bij dual use aanvragen eerder een beroep gedaan op de inlichtingen die Diensten als de AIVD en de MIVD vergaren over ongewenste programma's, verdachte projecten en de daarbij betrokken actoren dan op de bij het ministerie van BZ aanwezige landenkennis. Voorts wordt gebruik gemaakt van informatie die met de partners in de exportcontrole regimes wordt uitgewisseld. De beoordeling van dual use aanvragen vergt in die zin méér dan een toets aan de hand van een aantal op voorhand vastgestelde criteria. Hoewel zeker ook bij dual use aanvragen gepoogd wordt binnen een redelijke termijn uitsluitel te geven, zal dat in sommige gevallen tot wel enkele maanden in beslag kunnen nemen.

Namens EZ geeft de CDIU circa 1500-2000 exportvergunningen per jaar af. Het grootste deel daarvan betreft uitvoer naar bondgenoten, waarvoor EZ de CDIU heeft gemandateerd. De resterende 450 tot 550 gaan langs EZ, dat de politieke- en veiligheidsrisico's beoordeelt. Voor de militaire goederen gebeurt dit in samenspraak met het ministerie van BZ. Vanaf 2001 wordt ook de uitvoer van militaire goederen aan controle onderworpen.

EZ politiek eindverantwoordelijk voor exportcontrole.

EZ is politiek eindverantwoordelijk voor de handhaving van de wetten betreffende exportcontrole. EZ zorgt voor de aansturing van de Douane/CDIU, het Douane-team Poss en de Douane.

De Douane/CDIU draagt zorg voor de afgifte van vergunningen. Het Douane-team Poss en de Douane, waarvoor het ministerie van Financiën verantwoordelijk is, houden toezicht op de uitvoer en verzorgen de opsporing indien nodig. Het ministerie van Financiën is daarmee verantwoordelijk voor het proces. In 2005 zijn er nieuwe afspraken gemaakt met de Douane over aansturing en communicatie en eind 2005 is een verbeterproces met de Douane gestart, dat nog loopt. EZ verzoekt de AIVD om informatie betreffende landen van zorg waarnaar men wil exporteren. Tot slot licht EZ het ministerie van BZ in over genomen beslissingen. Op deze wijze levert EZ, als ware het een spin in het web, een bijdrage aan het algehele veiligheidsbeleid.

Als eindverantwoordelijke voor het exportcontrolebeleid is EZ voorzitter en secretaris van het 'Carré-overleg', het tweemaandelijks interdepartementale overleg met het ministerie van BZ en de uitvoerende diensten, over het exportcontrolebeleid. Daarnaast neemt EZ deel aan het 'Afstotingsoverleg' onder leiding van de Dienst Domeinen over de verkoop van Defensiematerieel.

Het exportcontrolebeleid heeft niet alleen consequenties voor de internationale vrede en veiligheid, het kan tevens effect hebben op beleidsterreinen van andere ministeries die aan het economisch verkeer raken (V&W, VROM en Financiën.). Daarnaast heeft het beleid effecten op de veiligheid in Nederland (BZK, Defensie en Justitie). Indien nodig vindt er tussen betrokken partijen overleg plaats.

Het exportcontrolebeleid is een uitermate belangrijk onderwerp voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer stelt daarom veelvuldig vragen en wordt met grote regelmaat geïnformeerd, zie Bijlage 3.

EZ stemt af met andere landen.

Voorop staat de nationale uitvoering van het beleid. Maar het heeft natuurlijk geen zin als Nederlandse bedrijven iets niet mogen exporteren en bedrijven in het buitenland wel. Dat zou niet alleen economisch nadelig zijn voor het Nederlandse bedrijfsleven, maar dient ook de internationale veiligheid niet. Nederland kan dus alleen *samen* met andere landen een effectief beleid voeren, ook omdat de EU op het terrein van de wapenuitvoer geen verantwoordelijkheid heeft. Ook zal Nederland actief internationaal draagvlak moeten verwerven voor Nederlandse standpunten. Nederland beoogt op deze wijze een level playing field te creëren voor het Nederlandse bedrijfsleven.

De multilaterale regimes hanteren richtlijnen en productlijsten. De richtlijnen verwoorden de inzet van de verdragspartners en de productlijsten geven aan voor welke producten een vergunning vereist is. Beide zaken zijn door de EU geïmplementeerd in de Europese Verordening inzake Dual Use. Nederland draagt bij aan de herziening van de teksten in de regimes, waarover met consensus wordt besloten. Daarnaast is Nederland via de EU Raadswerkgroep Dual Use betrokken bij de aanpassing en uitvoering van de Dual Use Verordening. Het is hiervoor dus noodzakelijk de Nederlandse inzet goed af te stemmen met andere lidstaten en daarbij internationaal draagvlak te creëren. Tevens vindt er bilaterale afstemming plaats wanneer het ene land een vergunningaanvraag voor een uitvoer beoordeelt waarvoor een verdragspartner eerder een vergunning heeft afgewezen. Afhankelijk van de kwestie is het ministerie van BZ of EZ delegatieleide. De delegatieleider heeft de verantwoordelijkheid voor de nationale afstemming.

Het Verdrag Chemische Wapens is een internationaal verdrag dat door meer dan 180 landen is getekend, gericht op het tegengaan van de ontwikkeling van chemische wapens. Het Verdrag verplicht lidstaten tot het instellen van exportcontrole op de in het Verdrag opgenomen chemische stoffen. Nederland voert actief overleg met de andere lidstaten over dit verdrag en is nauw betrokken bij de uitvoering.

Beperken van de handelsbelemmeringen

Bij de besluiten over nieuw beleid en vergunningaanvragen houdt EZ rekening met de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. EZ wil voorkomen dat Nederlandse bedrijven meer worden gehinderd

in hun internationale commerciële activiteiten dan noodzakelijk voor een effectieve controle. Na de aanslagen van 11 september 2001 was er een duidelijke roep om aanscherping van het export controle-instrumentarium. Tegelijkertijd heeft EZ ingezet op het voorkomen van onnodige controles. Door marktontwikkelingen en de verregaande toepassing van bepaalde technologieën in consumentenproducten is het in sommige gevallen niet meer nodig om bepaalde goederen te controleren. EZ diende bij partnerlanden voorstellen in om bepaalde goederen van de controlelijst af te voeren. Het internationale overleg nam een groot aantal geheel of gedeeltelijk over. Hierdoor verviel bijvoorbeeld de controle op microprocessors geheel en die op computers gedeeltelijk. Een ander voorbeeld van een effectieve inzet van EZ zijn de zogenaamde ADC's.¹⁸ Ten gunste van een groot elektronicaconcern uit het zuiden van het land en een aantal Amerikaanse bedrijven slaagden Nederland en de VS erin om door actieve onderhandelingen een gunstige beslissing te forceren m.b.t. de behandeling van ADC's. Het unieke aan dit voorbeeld is dat door het optreden van EZ de interne besluitvorming in de VS in gunstige zin werd beïnvloed.

In 2005 heeft EZ het onderzoeksbureau EIM gevraagd om na te gaan welke beperkingen als gevolg van de Nederlandse toepassing van exportcontrole Nederlandse bedrijven ervaren ten opzichte van Europese concurrenten.¹⁹ Dit onderzoek laat zien dat bedrijven de uitvoering van het exportcontrolebeleid in het algemeen als soepel en snel ervaren. Enkele bedrijven vinden de uitvoering van het beleid niet voldoende consequent. Dat zijn voornamelijk bedrijven die willen exporteren naar 'politiek gevoelige' landen. Stroefheden die bedrijven incidenteel ondervinden hoeven niet strijdig te zijn met de doelstelling van het beleid. Op de vraag of het Nederlandse exportcontrolebeleid daadwerkelijk strenger is dan dat van andere Europese landen geeft, de evaluatie geen eenduidig antwoord. Ook uit de interviews in het kader van deze doorlichting blijkt dat EZ het beleid effectief en efficiënt uitvoert.

Outreach en transparantie

Over de uitvoering van het exportcontrolebeleid werd door EZ in de afgelopen jaren steeds uitgebreider gerapporteerd, zowel aan de Tweede Kamer als aan het publiek, zie <www.exportcontrole.ez.nl>. Zo is bijvoorbeeld, gelet op de toegenomen belangstelling van politieke partijen en non-gouvernementele organisaties voor de exportcontrole op dual use goederen, besloten om ook de kerngegevens rond de afgifte van dit type vergunningen inzichtelijk te maken door de publicatie van maandoverzichten op deze website. Nederland is een van de weinige landen die dergelijke rapportages beschikbaar stelt. Ook informeert EZ bedrijven proactief over nieuwe besluitvorming. Daarnaast verschaft EZ geregeld informatie op basis van de Wet Openbaarheid van

¹⁸ Hoewel veel typen analog-to-digital converters (ADC's) vrij verhandelbaar zijn, staat het topsegment als "dual use" product zowel in de VS als in Europa onder exportcontrole. Het topsegment ADC's wordt toegepast in de mobiele telecommunicatie, maar kent ook militaire toepassingen.

Bestuur, zie bijlage 4. Tevens geeft EZ enkele keren per jaar voorlichting aan andere landen om te helpen met het op orde brengen van het exportcontrolebeleid. Dit gebeurde in de afgelopen vijf jaar vooral in het kader van de uitbreiding van de EU.

¹⁹ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2004-2005, 22 054, nr. 95.

Investeringsbeleid

Doelstelling:

Het bevorderen van een doorzichtig, stabiel en vrij internationaal investeringsklimaat door het scheppen van de juiste voorwaarden voor internationale economische activiteiten van het bedrijfsleven.

Tabel 5: Top-10 van de belangrijkste investeerders in de wereld

Standen in miljarden dollars ('stocks')				
		1990	2000	2004
1	Verenigde Staten	431	1.316	2.018
2	Verenigd Koninkrijk	229	898	1.378
3	Duitsland	152	542	834
4	Frankrijk	110	445	769
5	Nederland	107	305	546
6	Hongkong	12	388	406
7	Zwitserland	66	233	393
8	Japan	201	278	371
9	Canada	85	238	370
10	Spanje	16	166	333

(Bron: UNCTAD)

Nederland is de vijfde investeerder in de wereld. Het is voor ons land dus belangrijk dat investeringsbelemmeringen zoveel mogelijk worden teruggedrongen en dat er duidelijke afspraken zijn over de bescherming van investeringen. Nederlandse bedrijven die in het buitenland investeren kunnen bijvoorbeeld worden benadeeld door een overheid van het gastland als deze geen compensatie biedt bij nationalisatie. Onterechte benadeling of (escalatie van) geschillen kunnen worden voorkomen als de overheid van een gastland gebonden is aan afspraken. Landen willen bovendien laten zien dat ze een aantrekkelijk klimaat hebben voor buitenlandse investeringen. Met zijn positie als één van de 10 grootste herkomstlanden van investeringen wil Nederland investeringen niet alleen beschermen, maar ook bevorderen.

Het beleid is gericht op het afsluiten van kwalitatief hoogwaardige akkoorden en daarmee op het versterken van de internationale economische rechtsorde. Dit beleidsterrein maakt dus voornamelijk gebruik van regelgevende instrumenten. EZ scheidt de juiste voorwaarden voor het internationale investeringsklimaat. Buiten dit handelspolitieke beleidsterrein vallen de directe bevordering van investeringen in het buitenland (door bijvoorbeeld financiële instrumenten) en het aantrekken van investeringen in Nederland (Directie Buitenlandse Investerings Nederland, DBIN).

Wat heeft EZ de afgelopen 5 jaar gedaan?

EZ sluit bilaterale overeenkomsten om investeringen te beschermen.

Op het gebied van buitenlandse investeringen neemt Nederland wereldwijd een belangrijke positie in. Het Nederlandse beleid is er onder andere op gericht om aan deze investeringen een optimale bescherming te bieden door het sluiten van bilaterale Investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's).

Een IBO is een verdrag tussen twee landen, waarin bindende afspraken worden gemaakt over de behandeling van investeringen van investeerders van het ene land op het grondgebied van het andere land. Met een IBO wordt beoogd een kader te scheppen met regels over de behandeling van investeringen, waarop investeerders rechtstreeks een beroep kunnen doen. Door afspraken te maken in de vorm van een verdrag, wordt aan investeerders de zekerheid geboden, dat gedurende de looptijd van het verdrag, investeringen op het grondgebied van het andere land beschermd worden. Het unieke van dit verdrag is dat een investeerder rechten krijgt ten opzichte van het land waar hij investeert, die hij zelf onder het verdrag kan afdwingen. Daarvoor heeft hij de overheid van het thuisland niet nodig. Daarnaast is een IBO wederkerig en daardoor hebben buitenlandse bedrijven eveneens recht op bescherming in Nederland. In Nederland is de rechtsbescherming echter zodanig, dat buitenlandse investeerders in Nederland tot nu toe nog geen beroep op een IBO hebben gedaan jegens het handelen van de Nederlandse overheid.

Veel landen sluiten IBO's. Doordat Nederland, onder meer altijd een meestbegunstigingsclausule opneemt in het verdrag, ontstaat er een netwerk van gelijksoortige overeenkomsten, die een bescherming biedt waar Nederlandse investeerders in het buitenland en buitenlandse investeerders in Nederland op kunnen rekenen. Op basis van deze meestbegunstigingsclausule kunnen investeerders in het gastland een zelfde behandeling claimen als investeerders uit derde landen in het gastland.

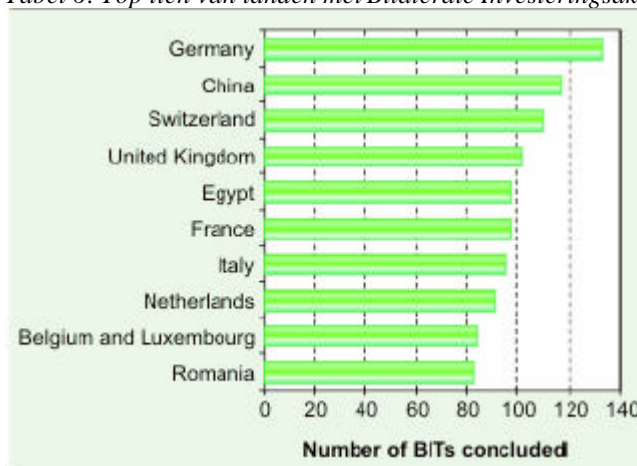
De IBO's dragen op deze wijze direct bij aan de ontwikkeling van de internationale economische rechtsorde, omdat een land dat een IBO sluit daarmee bepaalde beginselen aanvaardt die breed geaccepteerd zijn in de internationale economische rechtsorde. Indirect dragen ze bij aan een vrijer handels- en investeringsverkeer door de afspraken over de (non-discriminatoire) behandeling van Nederlandse investeerders in het buitenland en over een vrij en ongehinderd betalingsverkeer.

Ook uit een kwantitatieve analyse van de OESO blijkt dat investeringsbepalingen in internationale akkoorden positief samenhangen met het investeringsverkeer en met het handelsverkeer.²⁰ Een IBO stimuleert eveneens het denken van buitenlandse overheden over investeringsbescherming. Uit de interviews blijkt dat IBO's worden meegewogen in de beslissing om in het buitenland te investeren of dat soortgelijke bepalingen verwerkt worden in de contracten.

Beleid IBO-onderhandelingen

In het midden van de jaren negentig zette EZ het sluiten van IBO's op een laag pitje, toen het accent volledig werd gelegd op multilaterale afspraken (zie hieronder). Deze mislukten in 1998, waarna EZ actief landen in Latijns-Amerika, Azië en de voormalige USSR benaderde voor het afsluiten van IBO's. Later werden, omdat IBO's bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het investeringsklimaat in een land en het aantrekken van investeringen een positieve bijdrage kan leveren aan de economische ontwikkeling van een land, meer Afrikaanse landen benaderd. Terwijl deze onderhandelingen doorliepen, werden nieuwe onderhandelingen na 2002 afgehouden, omdat in WTO-kader werd geprobeerd tot multilaterale afspraken te komen. Toen die poging in 2003 mislukte, werden nieuwe IBO-gesprekken geopend met prioritaire landen (Rusland, Iran en Turkije). Hieraan werden in 2004 nog enkele grote energieproducerende landen toegevoegd. Aan andere landen werd een lagere prioriteit toegekend en met deze landen werd niet onderhandeld. Met deze landen kon alleen nog een IBO worden gesloten als ze bereid waren de Nederlandse modeltekst, met slechts beperkte afwijkingen, te accepteren.

Tabel 6: Top tien van landen met Bilaterale Investeringsakkoorden



(Bron: World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development, http://www.unctad.org/en/docs/wir2006ch1_en.pdf.)

Inmiddels (stand 24 mei 2007) heeft Nederland met 97 landen een IBO afgesloten, waarvan er 24 werden ondertekend in de periode 2001 – 2005. Met 11 landen zijn de teksten uitonderhandeld, maar heeft ondertekening nog niet plaatsgevonden, om diverse redenen: vertraging in het ministeriële goedkeuringsproces bij de andere Verdragspartij, een actueel geschil of er moet nog (krachtens staand regeringsbeleid) een akkoord worden bereikt over een in de IBO op te nemen 'terug- en overnameclausule' voor mensen zonder verblijfsvergunning. Het lijkt er op dat met de meeste voor Nederland relevante landen inmiddels een IBO is afgesloten, waarmee het doel in kwantitatieve zin lijkt te zijn behaald. Maar er kan ook nog een kwaliteitswinst worden behaald met het verbeteren van bestaande oudere IBO's.

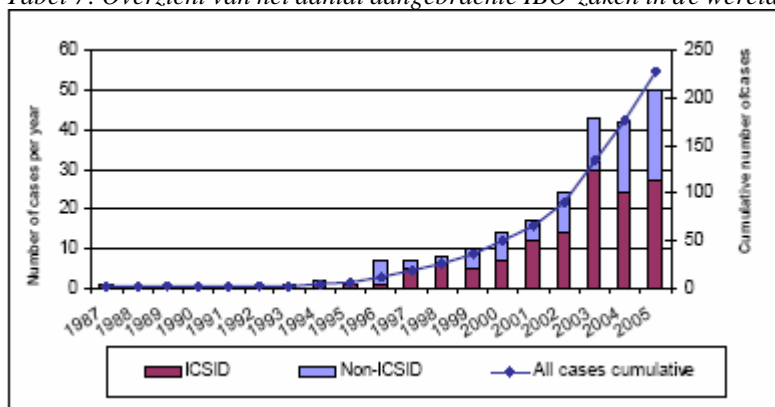
²⁰OESO, Analysis of the impact of investment provisions in regional trade agreements, DAF/INV/WP(2005)4/REV1, 2006.

Nederland onderhandelt op basis van een modeltekst, die in nauw overleg met het bedrijfsleven is ontwikkeld. De Nederlandse IBO staat internationaal overigens erg goed bekend en de Nederlandse IBO's vormen de *state of the art* op dit terrein (dit wordt o.a. regelmatig bevestigd door het bedrijfsleven en gerenommeerde advocatenkantoren). Uit de interviews is gebleken dat de kwaliteit zeer hoog is. De IBO biedt namelijk de basisbescherming (bijvoorbeeld eerlijke en volledige non-discriminatoire behandeling, voorwaarden voor onteigening en non-discriminatie) maar ook een brede 'meest begunstigingsclausule' (zie bovenstaand). Een ander voordeel van de Nederlandse IBO boven bilaterale investeringsakkoorden die andere landen sluiten, is de zgn. 'umbrella clause'. Door middel van de 'umbrella clause' in de IBO zegt het gastland toe dat het elke verplichting die het is aangegaan met betrekking tot een investering in het gastland zal nakomen. Daarnaast is de periode waarin landen tot overeenstemming dienen te komen in het geval van een geschil in vergelijking met investeringsakkoorden van andere landen kort, gemiddeld namelijk slechts drie maanden. Tevens is de definitie van investeringen erg breed, 'every kind of asset', en is het betrekkelijk eenvoudig om onder de definitie van een investeerder te vallen. Hierdoor is de bescherming die geboden kan worden door een IBO groot. Uit de interviews volgt zelfs dat de Nederlandse tekst gebruikt wordt door andere landen als model voor hun eigen akkoorden.

Naleving

Uit onderstaand overzicht blijkt dat het belang van bilaterale investeringsakkoorden steeds groter wordt. Ondernemingen genieten door de toename van het aantal investeringsakkoorden steeds meer bescherming en weten tevens steeds beter waar zij een beroep op kunnen doen.

Tabel 7: Overzicht van het aantal aangebrachte IBO-zaken in de wereld.



Bron: Developments in international investment agreements in 2005, IIA MONITOR No. 2 (2006)
 International Investment Agreements, United Nations, New York and Geneva, 2006,
http://www.unctad.org/en/docs/webiteia20067_en.pdf
 ICSID staat voor International Centre for Settlement of Investment Disputes

Voor Nederland geldt dat vóór de onderzoeksperiode – voorzover bij EZ bekend – geen concreet beroep werd gedaan op de IBO's. Hierin is een kentering gekomen tijdens de onderzoeksperiode. Het Nederlandse bedrijfsleven doet steeds vaker een beroep op IBO's. Door deze beroepen nam in brede

zin de aandacht voor de naleving van IBO's toe. Ook wordt vaker een verzoek om consultaties tussen verdragspartijen onderling gedaan, een formele stap die beoogt meer duidelijkheid te krijgen over de interpretatie en toepassing van de tekst van de overeenkomst. Zoals bekend heeft EZ bijvoorbeeld een dergelijk verzoek gedaan aan Zimbabwe.

Communicatie

Uit het bovenstaande volgt al dat ondernemingen steeds beter weten wat hun rechten zijn. Dit komt onder meer doordat EZ actief informatie verstrekt over IBO's. Dit gebeurt o.a. door het geven van presentaties en deelname aan discussiefora. Maar bedrijven willen tevens vaker weten op welke wijze ze worden beschermd. EZ beantwoordt dan ook vragen van bedrijven en (buitenlandse) advocatenkantoren maar ook van andere overheden. Vanaf 2000 is het aantal vragen van bedrijven en advocatenkantoren zelfs meer dan verdubbeld, tot bijna 50 per jaar.

Nederland heeft daarnaast als een van de eerste landen ter wereld de IBO's gepubliceerd op het internet, <www.investeringen.ez.nl>. Ook dit heeft bijgedragen aan de bekendheid met en transparantie van IBO's.

EZ streeft naar multilaterale afspraken om investeringen te beschermen.

De inzet op IBO's is eigenlijk een *second best* optie voor EZ. De gesprekken over een Multilateral Agreement on Investment (MAI) eind jaren '90 en over een investeringsverdrag onder het WTO-verdrag in 2003 kregen telkens voorrang. Deze gesprekken mislukten echter vanwege de angst bij sommige landen voor een inbreuk op de nationale soevereiniteit, zonder dat ze daar in hun ogen voldoende (markttoegang) voor terug zouden krijgen. Het enige bestaande multilaterale investeringsverdrag, het Energiehandvestverdrag, bestrijkt één sector van de economie en is in deze periode slechts beperkt succesvol geweest vanwege het uitblijven van ratificatie door de Russische Federatie.

Inmiddels wordt bescherming van investeringen ook deels meegenomen in regionale handelsakkoorden van de EU, met dien verstande dat gunstiger bepalingen uit bilaterale investeringsverdragen behouden blijven en Nederland bevoegd blijft deze te sluiten. Wat Nederland betreft kan de EU ook bepaalde aspecten van investeringsbescherming regelen, mits dit juridisch goed wordt geregeld, de lidstaten voldoende bij de EU-onderhandelingen betrokken worden, de kwaliteit van de rechtsbescherming die nu middels de Nederlandse IBO's aan bedrijven wordt geboden er niet onder lijdt, bestaande IBO's worden gerespecteerd en nieuwe en aanvullende verdragen mogelijk blijven.

Gedurende de onderzoeksperiode is het accent vaak verschoven van een bilaterale inzet naar een multilaterale inzet en weer terug. De beleidsinzet werd deels bepaald door externe ontwikkelingen. Maar ook het feit dat Nederland inmiddels met de meest relevante investeringslanden een IBO had

gesloten, leidde ertoe dat de focus werd gelegd op het sluiten van IBO's met een beperkt aantal landen van groot economisch en/of politiek belang. Daarnaast werd in het kader van de energievoorzieningszekerheid prioriteit gegeven aan het sluiten van IBO's met belangrijke olie- en gasproducerende landen. De beperkte beschikbare menskracht noopte telkens weer tot keuzes.

EZ wisselt ervaringen uit en werkt aan een internationaal draagvlak.

EZ levert een actieve bijdrage aan de bespreking van investeringsvraagstukken in het kader van het *OESO-Investeringscomité*. Het werk van dit comité richt zich op de vraag hoe d.m.v. internationale investeringen een positieve bijdrage kan worden geleverd aan economische groei en duurzame ontwikkeling wereldwijd. Het biedt een forum voor internationale samenwerking, beleidsanalyse en advies aan regeringen voor beleidshervorming. Hierbij wordt ook nauw samengewerkt met niet-OESO-leden, zoals China en Rusland. Belangrijke thema's zijn Investment for Development, OESO-richtlijnen over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), internationale investeringsverdragen, investeringsstatistieken en analyses en de OESO-Investment Instruments t.b.v. transparante en non-discriminatoire behandeling van investeringen. Het OESO- investeringscomité komt een 3 à 4 keer per jaar bij elkaar en EZ was tot 2004 voorzitter van dit comité. De interdepartementale voorbereiding van elke vergadering van dit comité verloopt via de *Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek voor het OESO-Investeringscomité*. Daarnaast vinden er voor elk overleg consultaties met ngo's en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven plaats.

Er is tevens een uitgebreid *informeel internationaal netwerk van investeringsexperts* (m.n. binnen de EU), die elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen en daarnaast elkaar raadplegen. Ook in het kader van het *Energiehandvestverdrag* wordt over investeringsbescherming gesproken.

Daarnaast wordt in UNCTAD-verband in het *Investment en Technology Committee* 1 tot 2 keer per jaar gesproken over investeringen. Ook aan dit comité neemt EZ deel. Het WTO-comité inzake handel en investeringen is niet meer actief.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)

Doelstelling:

Het bevorderen van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen over de grenzen.

MVO vindt zijn oorsprong in het gedachtegoed dat het bedrijfsleven niet alleen een winstoogmerk zou moeten hebben, maar ook de gevolgen voor milieu en arbeid zou moeten meewegen in zijn handelen. Over de precieze definitie wordt nog altijd gediscussieerd, ook in overheidsgelederen, de Sociaal Economische Raad (SER) hanteert de volgende definitie: ‘De zorg voor maatschappelijke effecten van het functioneren van de onderneming’. De reikwijdte van het begrip MVO én de rol die de overheid (immers ook een grote marktspeeler) hierin zou moeten spelen is zeer afhankelijk van het politieke klimaat. Hoewel de werkelijkheid zeker niet zo zwart-wit is, kan gesteld worden dat de linkse politieke partijen en maatschappelijke organisaties in het algemeen om meer (verplichte) MVO-normen voor het bedrijfsleven/overheid vragen, de rechtervleugel en het bedrijfsleven wijzen eerder op verhoogde administratieve lasten en de beperkte invloed die een individueel bedrijf zou hebben op brede maatschappelijke kwesties als milieu en kinderarbeid.

In april 2001 verscheen de kabinetsnotitie ‘Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: het perspectief vanuit de overheid’.²¹ In deze notitie werd MVO voor het eerst als zelfstandig thema van overheidsbeleid behandeld. Het toenmalige Kabinet bouwde daarin voort op de analyse en aanbevelingen van het SER-advies ‘De winst van waarden’. Het Kabinet stelde zich ten doel samen met anderen MVO tot volle wasdom te brengen ‘door het spelen van een zo concreet en ambitieus mogelijk ingevulde stimulerende en faciliterende rol’. De opvolgende kabinetten tot 2005 hebben deze doelstelling overgenomen. EZ is aangewezen als eindverantwoordelijke voor het MVO-beleid. Binnen EZ zijn de activiteiten gericht op Nederland (de nationale component) belegd bij het Directoraat-Generaal Ondernemen en Innovatie, directie Ondernemerschap, de internationale component is belegd bij de directie Handelspolitiek. De twee onderdelen werken nauw samen, ook met de andere betrokken departementen bij het MVO-beleid zoals LNV, SZW, BZ/OS en VROM.

De grote lijn in het MVO-beleid van de afgelopen vijf jaar is het best samen te vatten in het credo van voormalig Staatssecretaris Van Gennip (CDA, 2002-2006): ‘Vrijwillig, maar niet vrijblijvend’. In lijn met het SER-advies van 2000 wordt gesteld dat MVO het beste van ‘onderaf’ verder ontwikkeld moet worden. De overheid moet niet op de stoel van de ondernemer willen zitten. MVO vormt een essentieel onderdeel van het opereren van marktpartijen en de markt. De overheid heeft hierin wel een stimulerende rol door de dialoog met diverse partijen op te zetten, onderzoek en educatie te steunen en

²¹ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2000-2001, 26 485, nr. 14.

een gids te zijn in het immer uitdijende bos van MVO-initiatieven (transparantie). In 2006 is opdracht gegeven om het MVO-beleid te evalueren. Dit rapport ‘Terugblikken en vooruitzien; voortgangsonderzoek Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen’, is in het voorjaar van 2007 naar de Tweede Kamer gestuurd en geeft een uitgebreid beeld van de activiteiten die de overheid, ook op het internationale MVO-vlak, heeft ontplooid. De conclusie van het rapport luidt dat de in het Kabinetsstandpunt aangekondigde initiatieven waren gerealiseerd, er veel is gedaan, maar dat de doelstelling van het Kabinet (‘alle bedrijven doen aan MVO’) (nog) niet was gerealiseerd. Het rapport formuleert een aantal aanbevelingen voor verbetering, welke zullen worden meegenomen in een nieuwe Kabinetsvisie over MVO die voor eind 2007 is voorzien. In het kader van deze beleidsdoorlichting wordt verwezen naar met name dit rapport voor een diepgaande inhoudelijke evaluatie van het MVO-beleid. Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven van activiteiten en de personeelsinzet die de Directie Handelspolitiek op MVO-internationaal heeft geleverd.

Wat heeft EZ de afgelopen 5 jaar gedaan?

Bijdragen aan de ontwikkeling van MVO als concept in internationale fora en uitvoering gegeven aan de daaruit voortvloeiende internationale verplichtingen

De internationale component van het MVO-beleid concentreert zich op de internationale fora waarin enerzijds MVO-normen worden ontwikkeld, anderzijds MVO-normen worden vertaald naar meer praktische aanwijzingen voor bedrijfsleven en overheid (toepasbaarheid). Met nadruk wordt hier vermeld dat het gaat om normen, niet om wetgeving. Het gaat dus om de ontwikkeling van *soft law*. In deze fora worden de internationale discussies over MVO-aspecten gevoerd. Een aantal MVO-normen zijn overigens vrijwillige gedragscodes die door het bedrijfsleven zelf worden ontwikkeld in eigen gremia. De (Nederlandse) overheid moedigt deze ‘zelfdiscipline’ aan en schuift soms aan voor discussie, maar neemt niet actief deel aan de ontwikkeling van de codes of de implementatie ervan. De hieronder genoemde fora zijn expliciet die waarin de Directie Handelspolitiek actief deelneemt aan de discussie en uitvoering van MVO.

OESO en de OESO-richtlijnen

Een belangrijk referentiepunt voor MVO zijn de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen uit 1977. De richtlijnen zijn in een groot aantal landen door de overheid onderschreven en bevatten een breed spectrum aan aanwijzingen voor maatschappelijk verantwoord gedrag waaronder die op gebied van milieu, corruptie en sociale normen. EZ neemt deel aan het OESO-investeringscomité (gemiddeld vier keer per jaar) waar over de richtlijnen wordt gesproken. Bijvoorbeeld over de vraag in hoeverre de OESO-richtlijnen in hun huidige vorm toepasbaar zijn op het handelen van financiële instellingen en over de nadere bepaling dat een melding van een

vermeende schending alleen in behandeling kan worden genomen wanneer er sprake is van een 'investeringsgerelateerdheid'. In 2000 heeft een belangrijke herziening plaatsgevonden waarvoor Nederland actief input heeft geleverd. Ook in de jaren erna is de Nederlandse inzet voor het werk van het Investeringscomité groot geweest (voorzittersrol vervuld tot medio 2004).

Uitvoering geven van in dit kader aangevane verplichtingen

In de afspraken over de OESO-richtlijnen wordt van iedere onderschrijvende overheid gevraagd om een zogeheten Nationaal Contactpunt (NCP) op te richten. Het NCP biedt een platform voor discussies over naleving van de OESO-Richtlijnen over MVO, draagt de Richtlijnen uit en behandelt meldingen van vermeende schendingen.

Nederland heeft in 2001 een NCP opgericht. EZ heeft voor dit NCP de ambtelijke ondersteuning geleverd. Tijdens de onderzoeksperiode heeft EZ via het NCP de OESO-richtlijnen actief verspreid en heeft het NCP bemiddeld bij een zestal binnengekomen klachten. Zeven klachten zijn ingetrokken, elders opgelost of niet ontvankelijk verklaard. Mede vanwege een terugloop van het aantal aangebrachte zaken is in 2005 besloten tot een evaluatie van het NCP in 2005.²² Hoewel er geen conclusie wordt getrokken over mogelijke oorzaken van deze terugloop, blijkt uit de aanbevelingen van het onderzoek dat goede nota is genomen van klachten van 'belanghebbenden', zoals die over de procedures (is EZ wel neutraal?) en de behandeltijd van een zaak (te lang). In vervolg op dit onderzoek is ook de bekendheid van het NCP en de OESO-richtlijnen onderzocht.²³ Hieruit bleek dat een extra inspanning nodig is om via voorlichting de bekendheid te vergroten. Staatssecretaris Van Gennip heeft in 2006 aangekondigd het NCP te zullen vernieuwen en een impuls te willen geven aan dit instrument. Begin 2007 is de instellingsbeschikking gepubliceerd van een onafhankelijk NCP. Ook zijn financiële middelen uitgetrokken voor o.a. de versterking van voorlichting over de OESO-richtlijnen via MVO Nederland en is binnen EZ extra menskracht vrij gemaakt voor het secretariaat.

EZ is tevens betrokken bij de uitvoering van het OESO Verdrag inzake de 'Bestrijding van omkoping van Buitenlandse Ambtenaren in Internationale Zakelijke Transacties'. Dit verdrag is juridisch bindend. Nederland heeft in het Wetboek van Strafrecht een verbodsbepaling opgenomen die het verdrag implementeert en omkoping van ambtenaren over de landsgrenzen in Nederland strafbaar stelt. Na inwerkingtreding is een proces gestart waarbij alle lidstaten werden geëxamineerd in twee fases, eerst de wetgeving en vervolgens de daadwerkelijke implementatie. Begin 2006 is Nederland onderworpen aan een examen (peer review) in het kader van dit verdrag. Dit examen is met enige

²² Het Nederlandse NCP Nader Bezien, 2000-2005, Ministerie van Economische Zaken, 2006.

²³ Verslag van het onderzoek naar de rol en het functioneren van het NCP onder het bedrijfsleven, Good Company, 2006.

kritiek op Nederland afgesloten. Het volledige rapport staat op website <www.oecd.org/bribery> en is aangeboden aan de Tweede Kamer.²⁴

De Verenigde Naties

Het *Global Compact* van de VN (GC) is een set van 10 principes op het terrein van mensenrechten, milieu, arbeidsnormen en corruptie, die door meer dan 2000 bedrijven uit 80 landen wordt onderschreven. Dit, vergeleken met de OESO-richtlijnen, *lean and mean* VN-instrument (ontwikkeld op initiatief van voormalig Secretaris-Generaal Kofi Annan) heeft zeven jaar na zijn lancering in 2000 een stevige positie verworven en is inmiddels niet meer weg te denken als wereldwijd erkend richtsnoer voor maatschappelijk verantwoord gedrag van ondernemingen. Ook veel regeringen, inclusief Nederland, ondersteunen het GC en zijn activiteiten. Nederland heeft deelgenomen aan o.a. het GC Leaders Summit (op politiek niveau) en een financiële bijdrage geleverd.

Voluntary Principles on Security and Human Rights (VP's)

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben in 2000 het initiatief genomen om specifiek voor olie- en mijnbouwbedrijven richtlijnen te ontwikkelen gericht op het voorkomen van schendingen van mensenrechten bij bewaking van productie-installaties. Nederland heeft zich in 2001 bij dit initiatief aangesloten. Noorwegen volgde een jaar later. In dit kader is een tripartite discussiegroep opgericht waar ook onder meer Shell, Pax Christi en Amnesty International aan deelnemen (gemiddeld vier bijeenkomsten per jaar). EZ is betrokken bij de 'steering group' en vertegenwoordigt Nederland. In 2004 was EZ gastheer bij een plenaire bijeenkomst.

Global Reporting Initiative (GRI)

Het GRI is een private organisatie die toonaangevende richtlijnen ontwikkelt voor het opstellen van een maatschappelijk jaarverslag. Nederland heeft bewerkstelligd dat deze internationale organisatie zich in 2001 heeft gevestigd in Amsterdam.

Birma Ontmoedigingsbeleid

Naar aanleiding van de veroordeling van het militaire regime van Birma (Myanmar) door de International Labour Organisation in juni 2000 vanwege grove schendingen van mensenrechten en wijdverbreide dwangarbeid voert de Nederlandse overheid een actief beleid om de economische activiteiten van Nederlandse bedrijven zo veel mogelijk te beperken door deze te ontmoedigen. In dit kader zijn o.a. de toerismebranche en enkele individuele bedrijven aangesproken op de onwenselijkheid van hun aanwezigheid in Birma. EZ heeft zich ook op Europees niveau hard gemaakt voor een krachtig signaal naar het Birmese regime door te pleiten voor een zo scherp mogelijk EU-

²⁴ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2005-2006, 30 300 XIII, nr. 97.

Gemeenschappelijk Standpunt ten aanzien van Birma. Naar aanleiding van de recente ontwikkelingen in Birma (zomer 2007) heeft de RAZEB inmiddels besloten tot een stevige aanscherping van het Gemeenschappelijk Standpunt.

Bijgedragen aan de ontwikkeling van een Europese visie op MVO

EZ heeft geprobeerd om MVO hoog op de EU-agenda te houden. Ook in EU-kader is immers een rol voor de overheid weggelegd (o.a. stimuleren en ‘mainstreamen’ van MVO-overwegingen in ander EU-beleid). De belangrijkste activiteit van EZ in dit kader is de MVO-conferentie die is georganiseerd ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap van de EU (Maastricht, 2004). Een ambitieuze slotverklaring was het resultaat.²⁵ Deze conferentie kan om meerdere redenen als geslaagd worden beschouwd:

- inhoudelijk is het onderwerp MVO over het gehele spectrum van ‘people, planet, profit’ aan de orde gesteld,
- de stakeholders waren in de volle breedte vertegenwoordigd: niet alleen ngo’s en overheid, maar ook bedrijven die actief participeerden in de vele workshops,
- de ruim 700 deelnemers en sprekers waren afkomstig uit 55 landen uit alle continenten, waarmee de discussie over MVO binnen de EU is verbreed naar MVO in de wereld.

De opbrengst van deze conferentie ligt allereerst in de versterking van de vele onderlinge netwerken en de overtuigende voorbeelden van ondernemingen die merken dat maatschappelijk verantwoord ondernemen lonend is. Daarnaast heeft de conferentie ertoe geleid dat EZ in maart 2005 de discussie in het handelscomité van de OESO heeft geopend over de relatie tussen MVO en handel. Deze discussie heeft in 2006 geresulteerd in een door Nederland gefinancierde OESO-studie naar de wijze waarop bedrijven consumenten informeren over de sociale en milieuomstandigheden van productie.

Daarnaast heeft EZ vanaf 2000 een intensieve dialoog gevoerd om het Europese groenboek over MVO verder te ontwikkelen. Nederland heeft zich, met gelijkgezinde landen, actief ingezet voor de opvolging van de beloftes in het Groenboek. De langverwachte Mededeling van de Europese Commissie verscheen uiteindelijk pas in maart 2006. De inhoud was niet wat EZ had gehoopt, o.a. omdat de Europese Commissie nauwelijks een rol voor zichzelf ziet weggelegd op het gebied van de bevordering van het MVO-beleid. Nu wordt overwogen om met gelijkgezinde landen, zoals het VK en Zweden, eerst separaat van de Commissie de ontwikkeling van een Europese visie te stimuleren, in de veronderstelling dat deze activiteiten op een later tijdstip mogelijk wel bij een groter Europees publiek gehoor zullen krijgen (springplank).

²⁵ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2004-2005, 26 485, nr. 33.

Bijgedragen aan integratie van MVO als onderdeel van handelsbevorderende activiteiten van de overheid

EZ stimuleert op verschillende wijzen het ondernemen in eigen land en in het buitenland. Vanuit het MVO-beleid betekent dit dat ondernemerschap ook maatschappelijk verantwoord moet zijn. In dat kader is in 2001 gestart met het beter integreren van MVO in handelsbevorderende activiteiten van de Nederlandse overheid, waarbij de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) een belangrijke rol heeft. Zo is een ondernemer die gebruik wil maken van het financieel buitenlandinstrumentarium sinds 2001 verplicht om de OESO-richtlijnen te onderschrijven. Het functioneren van deze ‘verplichting’ wordt in 2007 geëvalueerd. Eén van de vragen die zal worden beantwoord, is in hoeverre het verplicht onderschrijven van de OESO-richtlijnen het bewustzijn van MVO bij ondernemers heeft verbeterd. De Tweede Kamer zal in kennis worden gesteld van de bevindingen van het onderzoek.

Een ander belangrijk element in het bevorderen van MVO over de grenzen is de voorlichting over de MVO-aspecten van het ondernemingsklimaat in het land van export of investering. In dat kader is in 2005 gestart met het ontwikkelen van MVO-toolkits samen met MVO Nederland, LNV, VROM en SZW. De toolkits bevatten uitgebreide informatie over het gastland ten aanzien van onder andere kinderarbeid, corruptie en klimaatproblematiek. Er zijn toolkits voor China, India, Brazilië, Indonesië, Rusland en Zuid-Afrika. MVO is ook onderdeel van handelsmissies. In 2005 zijn voor bedrijven MVO-boekjes met praktische tips, nuttige informatie en praktijk voorbeelden ontwikkeld voor missies naar India, China en Brazilië. Daarnaast is er tijdens handelsmissies in gesprekken op politiek niveau aandacht voor MVO.

Politieke dimensie van MVO

De reikwijdte van het begrip MVO en de rol die de overheid (immers ook een grote marktspeeler) hierin zou moeten spelen is zeer afhankelijk van het politieke klimaat. MVO is in de periode 2001 en 2005 alleen maar meer in de (politieke) belangstelling is komen te staan. Zo is MVO meer en meer onderwerp in speeches van de Staatssecretaris geworden, is MVO vaker onderwerp van Kamervragen of onderdeel van bezoeken aan buitenlandse ambtgenoten van de Staatssecretaris. Het voorbereiden van de bewindspersoon, voor zover het MVO internationaal betreft, vormt een belangrijk onderdeel van het takenpakket MVO bij de Directie Handelspolitiek.

Evaluatie inzet EZ op bovengenoemde activiteiten

In het enorme scala aan internationale MVO-fora en activiteiten zijn steeds prioriteiten gesteld voor het al dan niet inzetten van ambtelijk personeel. Bijvoorbeeld tijdens de evaluatieperiode wel een actieve inzet op OESO-richtlijnen, minder op Global Compact. Voor de keuze voor een al dan niet actieve bijdrage wordt gekeken naar de meerwaarde van een rol voor de overheid of de meerwaarde van het initiatief als zodanig. In het laatste geval heeft EZ in de afgelopen jaren de voorkeur gegeven

aan het uitwerken en beter toepasbaar maken van reeds ontwikkelde MVO-normen (OESO-richtlijnen) boven het aanmoedigen van het ontwikkelen van weer nieuwe kaders. Ook omdat de stakeholders aangeven dat het niet zozeer schort aan een tekort aan normen maar eerder aan de implementatie ervan.

Daarnaast heeft EZ financiële bijdragen geleverd aan een aantal internationale organisaties en/of initiatieven, meestal op ad hoc basis. Ook hier worden scherpe prioriteiten gesteld. Tussen 2001 en 2006 zijn voor MVO-internationaal bijdrages geleverd aan het Global Reporting Initiative en het Global Compact en is een MVO-conferentie georganiseerd en gefinancierd.

Conclusie

Het doel van de Directie Handelspolitiek van het Ministerie van Economische Zaken is:

Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde.

De vier beleidsterreinen die worden gebruikt om dit doel te verwezenlijken zijn handelsbeleid, exportcontrolebeleid, investeringsbeleid en het internationale MVO-beleid. De projectgroep signaleert dat EZ om dat doel te bereiken primair gericht is op het internationale speelveld. EZ probeert dit internationale krachtenveld o.a. met gebruikmaking van de volgende middelen te beïnvloeden.

Internationaal niveau

- Optreden bewindspersonen in diverse internationale fora (o.a. EU, WTO, OESO).
- Participeren in internationaal ambtelijk overleg met andere landen (o.a. multilateraal, bilateraal, like-minded).
- Beïnvloeding van EU-Lidstaten en de Europese Commissie via diverse lobbyactiviteiten.
- Verrichten van outreach activiteiten in andere landen (voorlichting en kennisoverdracht).
- Bijdragen aan totstandkoming van internationale wetgeving.
- Toezien op naleving van internationale wetgeving.
- Bijdragen aan totstandkoming van 'soft law' op het terrein van MVO.
- Indienen van discussiedocumenten in internationale fora, o.a. Comité 133.
- Inhoudelijk organiseren van seminars met buitenlandse deelname.
- Nauw contact onderhouden met de posten in de diverse landen opdat zij de Nederlandse beleidslijn op handelspolitiek terrein uitdragen.
- Handelspolitieke bijdragen leveren aan andere onderdelen van EZ en andere departementen, bijvoorbeeld voor handelsmissies.
- Betalen van contributies aan internationale fora, bijvoorbeeld WTO.

Nationaal niveau

- Optreden bewindspersonen (speeches, aanwezigheid seminars).
- Actief en passief contact onderhouden met de Tweede Kamer (Algemeen Overleg, Kamerbrieven en beantwoording Kamervragen, zie bijlage 3 'Overzicht communicatie met de Tweede Kamer').
- Coördineren van het beleid (o.a. zorgdragen voor afgestemde Nederlandse inbreng in internationale fora).

- Initiëren van beleid (o.a. opstellen van discussiestukken voor de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek).
- Implementeren van internationale regelgeving via nationale wetgeving.
- Toezien op de naleving van de wetgeving.
- Verlenen van vergunningen.
- Aansturen van uitvoerende instanties.
- Overleg voeren met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (denk aan ECHO en hoorzittingen).
- Voorlichten en bevorderen van transparantie via de EZ-website.

De inzet van de verschillende instrumenten op het handelspolitieke beleidsterrein wordt door de geïnterviewden als effectief beschouwd. Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de rol van de overheid voor het bereiken van dit doel niet ter discussie staat. Daarnaast acht men het, gezien het belang van de internationale markt, logisch en legitiem dat EZ de verantwoordelijkheid heeft over het bereiken van deze doelstelling. Tevens is gebleken dat EZ, met een betrekkelijk kleine groep mensen, de coördinerende rol efficiënt vervult en duidelijk toegevoegde waarde heeft.

Bijlage 1

Leden van de Begeleidingscommissie en de geïnterviewde personen

Begeleidingscommissie

Voorzitter:

Frans van Loon vml-directeur ING Emerging Markets, vml-voorzitter Foster Parents Plan International

Leden:

Marco Bronckers hoogleraar WTO-recht Universiteit Leiden, partner bij WilmerHale

Hans van Eeden accountmanager DGBEB, directie Financieel Economische Zaken, EZ

Jan Hofsteenge projectleider beleidsdoorlichting Schipholwet, ministerie van Verkeer en Waterstaat

Albert Oosterhoff vml-plaatsvervangend directeur Handelspolitiek, EZ

Geïnterviewden

Dhr. S. van Bennekom, Oxfam-Novib

Dhr. P. den Boer, EZ/BEB

Dhr. G. Bontenbal, EZ/BEB

Mw. C. Boonstra, LNV

Mw. B. Bos, MVO Nederland

Mw. E. van Efferink, EZ/BEB

Dhr. P. Garzotti, Europese Commissie/DG Handel

Dhr. O. Genee, BZ/DGIS

Dhr. J. van Gent, EZ/BEB

Mw. P. Gevers-Oliemans, EZ/BEB

Dhr. M. Goote, VROM

Dhr. R. de Groot, BZ/DVB

Dhr. B. Hoekman, Wereldbank

Dhr. J. Hosman, Corus

Dhr. M. Jacobs, Permanente Vertegenwoordiging EU

Mw. I. Keijzer, EZ/BEB

Dhr. W. Laan, Unilever

Dhr. W. van der Leeuw, EZ/BEB

Dhr. D. van Loenen, EZ/EP

Dhr. P. van der Linde, EZ/BEB

Dhr. J. van der Meij, Vlisco

Mw. C. Noland, BZ/DVB

Dhr. T. Opmeer, EZ/BEB

Dhr. H. Provó Kluit, BZ/DVB

Dhr. B. Pulles, EZ/BEB

Dhr. W. Quaedvlieg, VNO-NCW

Dhr. A. van Ravestein, EVD

Dhr. R. Symons, UK Department of Trade and Industry

Mw. D. Wytéma, BZ/DIE

Bijlage 2

Overzicht communicatie met Tweede Kamer

Overzicht handelspolitiek

Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Rubriek	Jaar	Aantal
AO	2005	5
	2004	4
	2003	6
	2002	1
	2001	2
	2000	2
Kamervragen	2005	2
	2004	4
	2003	2
	2000	2
Kamerbrieven	2005	19
	2004	4
	2003	10
	2002	4
	2001	6
	2000	4

Handelpolitiek algemeen (NTC's –Textiel - Oorsprong)

Kamervragen	2005	2
	2004	1
	2003	1
	2002	1
	2001	1
	2000	1

Overzicht Internationaal MVO-beleid

AO	2005	2
	2004	1
	2003	1
	2002	1
	2001	2
	2000	2
Kamervragen	2005	3
	2004	8
	2003	4
	2002	10

	2001	10
	2000	4
	2005	3
Kamerbrieven	2005	10
	2004	6
	2003	7
	2002	5
	2001	15
	2000	2

Overzicht Exportcontrolebeleid

AO	2005	2
	2004	3
	2003	2
	2002	2
	2001	3
	2000	2
Kamervragen	2005	16
	2004	93
	2003	17
	2002	8
	2001	14
	2000	66
Kamerbrieven	2005	8
	2004	3
	2003	4
	2002	6
	2001	3
	2000	8

Bijlage 3

Overzicht WOB-verzoeken Directie Handelspolitiek 1999 – 2005

<i>Datum indiening</i>	<i>Naam Wob-verzoek</i>
1999	Overzicht van afgewezen vergunningaanvragen m.b.t. strategische goederen in de periode 1992/1998.
29-02-2000	Wapenhandel, met name wapenexport, over de periode 1990 tot en met 1999
De twee hierboven genoemde verzoeken en de resultaten hiervan zijn weer aanleiding geweest van veel vervolgvragen uit de pers	
22-05-2001	IBO Zuid-Afrika arbitrage
27-11-2003	Geschillenbeslechting IBO Nederland-Polen
28-04-2004	Nederlands energiebeleid en het tegengaan van proliferatie van nucleaire kennis in de periode 1972 – 1982
04-06-2004	Correspondentie tussen Min. EZ en VS
14-05-2004	Toezening alle opgelegde Catch All beschikkingen van voorgenomen dual-use exportvergunningen
04-07-2005	Nederlands energiebeleid en het tegengaan van proliferatie van nucleaire kennis in de periode 1982 – heden
24-10-2005	Nederlandse exportbeleid op het gebied van chemicaliën met een (potentieel) militaire toepassing 1980 – 1989 mn Irak

Bijlage 4

Literatuurlijst

- Van Bergeijk, P., Globaliseren zonder angst, in ESB-dossier “Globaliseren in Nederland”, juli 2007.
- F.J.C. van der Doelen, De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie, in: J. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok en A. Korsten (red.), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Assen: Van Gorcum 1993, p. 21.
- Golup, S., Measures of restrictions on inward Foreign Direct Investment for OECD countries, OECD Economic Studies No 36, 2003/1.
- Good Company, Verslag van het onderzoek naar de rol en het functioneren van het NCP onder het bedrijfsleven, 2006.
- LEI, Economic Benefits of the Doha Round for The Netherlands, rapport 6.03.02, 2003.
- Brief van de Minister van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2004-2005, 29 949, nr. 27.
- Brief van de Minister van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2005-2006, 29 949, nr. 47.
- Ministerie van Economische Zaken, Het Nederlandse NCP Nader Bezien, 2000-2005, 2006.
- Nota ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’, Tweede Kamerstuk, 1998-1999, 26 573, nr. 2.
- Programma Andere Overheid, De taken van het ministerie van Economische Zaken op het gebied van de exportcontrole van strategische goederen, rapport van de Projectgroep Exportcontrole, als onderdeel van de departementale takenanalyse binnen het Programma Andere Overheid, 2005.
- OESO, Analysis of the impact of investment provisions in regional trade agreements, DAF/INV/WP(2005)4/REV1, 2006.
- OESO, OECD’s FDI regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to more Economies’, Working Papers on International Investment, Nr 2006/4, 2006.
- Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2000-2001, 26 485, nr. 14.
- Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2004-2005, 22 054, nr. 95.
- Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2004-2005, 26 485, nr. 33.
- Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Tweede Kamerstuk, 2005-2006, 30 300 XIII, nr. 97.