

Vergaderjaar 2008–2009

**31 985**

**Buitenlands beleid en handelspolitiek**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, EN DE  
STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2009

Mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bieden wij u hierbij de reactie van het kabinet aan op de motie van de leden Van Dam en Van Baalen (Tweede Kamer 2008–2009, 31 700 V, nr. 40) inzake de strategische overwegingen van buitenlands beleid achter de handelspolitiek.

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

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk

## «HANDELSBELEID EN VASTE WAARDEN IN EEN VERANDERENDE WERELDORDE»

### Notitie in antwoord op de motie Van Dam/Van Baalen

*(ter referentie:*

*«overwegende, dat de toename van de economische macht van grote landen als India, Rusland en vooral China de invloed van westerse landen op mensenrechten in Afrika en Zuidoost-Azië bemoeilijkt;*

*overwegende, dat naast diplomatieke druk ook een slim gebruik van handelspolitiek wellicht de westerse invloed zou kunnen versterken;*

*verzoekt de regering de Kamer uiterlijk komend voorjaar een nota te sturen waarin wordt ingegaan op de vanuit buitenlands beleid ingegeven strategische overwegingen achter het handelsbeleid en de mogelijkheden en moeilijkheden van de inzet van handelsmaatregelen bij de beïnvloeding van regeringen of andere partijen in Afrika en Zuidoost-Azië of economische grootmachten als China, Rusland en India»)*

#### 1. Inleiding: Opkomende landen en nieuwe posities

De laatste decennia heeft een zeer sterke economische groei plaatsgevonden in China, India, de Golfstaten, sommige landen in Zuidoost Azië en delen van Zuid-Amerika. Hun doorgaans sterk op export gerichte economische beleid, hun toenemende afhankelijkheid van grondstoffen, buitenlands kapitaal, innovatieve technologie en (in sommige gevallen) buitenlandse gastarbeiders, heeft ertoe geleid dat deze landen een alsmaar actievere mondiale buitenlandse politiek zijn gaan voeren. Waar deze landen voorheen hun buitenlandse politieke keuzes nog voornamelijk bepaalden op basis van (regionale) veiligheidsoverwegingen, is hun hedendaagse agenda sterk verbreed. Zij voeren inmiddels ook zeer specifiek bilateraal en multilateraal beleid. De EU (en Nederland) wordt in toenemende mate geconfronteerd met de invloed van deze landen in derde landen en regio's, ook in landen waar historisch gezien de Europese invloed dominant was. Zo is China een belangrijke donor in Suriname, Soedan en Nieuw Guinea, en behoren de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië tot de belangrijkste geldschietsters van de Indonesische en Afghaanse regeringen.

#### *Kansen en uitdagingen*

De opkomende machten bieden vaak een interessant alternatief voor regeringen in ontwikkelingslanden die hun donorveld en economische betrekkingen willen diversifiëren en hun politieke en economische afhankelijkheid van westerse bestuurs- en beschavingsmodellen willen verminderen. Bovendien hanteren landen als China, Koeweit of India geheel andere hulp- en handelsconditionaliteiten dan de EU, Japan of de VS plegen te doen. Dat is voor vele regeringen een aantrekkelijk gegeven. Ook in economisch opzicht bieden deze opkomende landen alternatieven, als afzetmarkt of als toeleverancier van technologisch hoogwaardige producten.

Eenzijds is bovenstaande trend een kans die moet worden gegrepen. Door de internationalisering die China, India, Brazilië en de Golfstaten hebben doorgemaakt, en door de waaier aan buitenlandse belangen die zich in hun samenlevingen doen voelen, praten deze landen tegenwoordig mee over nagenoeg alle «mondiale vraagstukken» en worden zij daarmee ook in toenemende mate actief betrokken bij het leveren van mondiale oplossingen, maar nog veel landen voelen zich niet vertegenwoordigd. Nu de opkomende landen op mondiaal niveau een rol opeisen, kunnen en

moeten zij ook worden aangesproken op de verantwoordelijkheden die dat met zich meebrengt. Van andere internationale spelers als de VS en Japan verwachten we dit immers ook.

De samenstelling van de G20 is een weerspiegeling van de nieuwe verhoudingen. Waar in de G8 OESO-lidstaten nog de grote meerderheid vormden, is de G20 een representatiever gezelschap. Het «westen» (Europese Unie, Trans-Atlantische partners) geeft zich terdege rekenschap van dit gegeven. Zonder de opkomende (of beter gezegd: inmiddels opgekomen) landen zijn oplossingen onmogelijk voor de grote grensoverschrijdende problemen van de 21ste eeuw: klimaatverandering, handels- en investeringsbeleid, armoedebestrijding, migratie; en veiligheids- en stabiliteitsvraagstukken als internationale criminaliteitsbestrijding, terrorisme, fragiele staten, en verspreiding van massavernietigingswapens. Door hun groeiende betrokkenheid zijn deze landen nu steviger verankerd in het mondiale systeem dan in het verleden. Ook zij hebben belang bij ontwikkeling van een rechtsstaat, goed bestuur en stabiliteit bij hun belangrijkste partnerlanden, aangezien dat de voorspelbaarheid en stabiliteit ten goede komt en de beste waarborg biedt voor duurzame investeringen. De grotere mondigheid van de groeiende middenklassen in de opkomende landen heeft ook invloed op het gevoerde beleid. Vraagstukken als corruptiebestrijding, milieurechten en arbeidsomstandigheden staan in een land als China ook meer en meer op de binnenlandspolitieke agenda (getuige ook het eigen mensenrechtenplan dat China onlangs presenteerde).

Anderzijds biedt de grotere buitenlandspolitieke assertiviteit van deze landen ook uitdagingen aan de politieke en economische diplomatie van de EU en haar lidstaten. De westerse invloed en de verspreiding van westerse bestuursmodellen, die bij gebrek aan concurrerende waardensystemen na de val van het communisme volgens sommige politici en denkers ongehinderd zou kunnen plaatsvinden, wordt bemoeilijkt door deze opkomende wereldmachten. Wanneer derde landen de steun genieten van een van de nieuwe spelers, kunnen zij het zich veroorloven om druk uit Europa te weerstaan. De opkomende landen kunnen, gelet op hun specifieke belangen in derde landen, zo verworden tot *spoilers* van de Europese buitenlandspolitieke beleidsintenties. Voorbeelden hiervan zijn ondermeer de Chinese wapenleveranties aan Soedan, de Chinese steun aan het regime in Birma, de politieke steun van Saoedi-Arabië aan het Taliban-regime in de jaren '90, of het optreden van deze landen in VN-gremia op het gebied van mensenrechten.

### *Crisis*

De effecten van de financiële en economische crisis worden ook in de opkomende landen sterk gevoeld. Voor hun buitenlands en handelsbeleid kan dit verschillende gevolgen hebben – enerzijds is een extra assertieve opstelling denkbaar waar het gaat om het verkrijgen van markttoegang, investeringsmogelijkheden en toegang tot grondstoffen. Anderzijds is ook denkbaar dat deze landen zich vooral zullen concentreren op binnenlandspolitieke perikelen volgend uit de crisis, en een meer ingekeerde houding zullen aannemen die mogelijk ook gepaard zal gaan met een grotere neiging tot protectionisme.

## **2. Handel en waarden: een schijntegenstelling**

De hierboven geschetste transformaties in het internationale bestel, en de toenemende invloed van niet-westerse actoren, betekenen niet dat Nederland en de EU geen constante koers kunnen blijven varen als het gaat om bevordering van enerzijds de handelsbelangen van onze economieën en anderzijds het uitdragen van universele waarden.

De vraag, welke strategische overwegingen van buitenlands beleid zich achter de handelspolitiek bevinden en welke mogelijkheden en moeilijkheden bestaan om via het handelsinstrumentarium regeringen in andere landen te beïnvloeden, voert terug op de oude, veelal als tegenstelling gepresenteerde relatie tussen de koopman en de dominee in de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Deze twee elementen in het buitenlands beleid hoeven echter niet strijdig met elkaar te zijn – zij kunnen elkaar juist in veel gevallen versterken. Het kabinet kiest dan ook voor een benadering waarin beide aspecten worden gecombineerd in de relatie met andere landen, en niet een waarin gekozen wordt tussen handelsbelangen enerzijds en andere, meer «klassieke» buitenlands politieke belangen anderzijds.

### *Definities*

De term «handelsbeleid», waar de motie naar verwijst, is een breed concept. In deze brief wordt daarom ingegaan op het hele spectrum van het handelsinstrumentarium: zowel het multilaterale spoor (WTO), de Europese handelspolitiek, als het nationale (bilaterale) handelsbeleid. Over een aantal vraagstukken die met deze onderwerpen zijn verbonden heeft de regering de laatste anderhalf jaar reeds beleidsbrieven naar de Tweede Kamer gestuurd (de kabinetsvisie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en ketenverantwoordelijkheid (TK 2008–2009; 26 485, nr. 62); de kabinetsreactie op het SER-advies «Duurzame globalisering – een wereld te winnen» (TK 2008–2009, 26 485, nr. 63); de [kabinetsvisie inzake *Non Trade Concerns*]; de Mensenrechtenstrategie (TK 2007–2008, 31 263, nr. 1) en de Mensenrechtenrapportage (TK 2008–2009; 31 263, nr. 27); de Multinota (TK 2008–2009; 31 250, nr. 57)). Waar mogelijk zal naar deze notities worden verwezen.

Ook de «vanuit buitenlands beleid ingegeven strategische overwegingen», die de motie noemt, worden door het kabinet breed gedefinieerd en beslaan ondermeer de terreinen veiligheid en (geo)politieke stabiliteit, mensenrechten, armoedebestrijding. Waar buitenlandspolitieke belangen botsen met handelsbelangen, zal wel een keuze moeten worden gemaakt – veelal zal dit op EU-niveau gebeuren.

### *Gevolgen globalisering*

Daarnaast is het belangrijk in het oog te houden dat in een globaliserende wereld waarin interdependenties toenemen en handelsstromen makkelijk kunnen verschuiven, de reeds beperkte hefboomwerking van Europese handelspolitiek verder verminderd wordt. De zelfbewuste opstelling van opkomende landen als China, India en de Golfstaten weerklinkt ook in hun handelsbeleid, dat zeer doelgericht is en gebaseerd is op eigen strategische overwegingen (ondermeer grondstoffenbeleid). Hun groeiend aandeel in de wereldhandel en de dynamiek van hun economieën versterken hun onderhandelingspositie. Zo gelden India en Brazilië als kernspelers in de WTO-onderhandelingen. Daar komt bij dat China, maar ook de Golfstaten, de laatste tien jaar een monetaire strategie hebben gevoerd die heeft geleid tot de aanleg van zeer grote valutareserves (vooral dollars, maar in toenemende mate ook euro's). Daarmee is China een van de belangrijkste financiers geworden van het Amerikaanse begrotingstekort. Handels- en monetaire politiek raken zo nauw verweven met buitenlandse politiek.

In een geglobaliseerde wereld, en zeker in tijden van financiële en economische crisis, vormen handhaving en versterking van het multilaterale handelssysteem en het tegengaan van protectionisme *als zodanig* een strategisch buitenlandspolitiek belang. Dit geldt temeer voor een open

economie als Nederland die voor meer dan 50% afhankelijk is van buitenlandse handel. Onze welvaart is een belangrijke basis voor het voeren van een actieve en agenda-stellende buitenlandse politiek (inclusief armoedebestrijding). Ontwikkelingslanden moeten zoveel mogelijk worden gestimuleerd en gefaciliteerd om gefaseerd te integreren in het wereldhandelsstelsel. Juist dit ontwikkelingsproces kan leiden tot emancipatie van (groepen binnen) landen en daarmee bijdragen aan bijvoorbeeld democratiseringsprocessen of de terugdringing van kinderarbeid. Ontwikkelingslanden, en zeker Minst Ontwikkelde Landen, hebben vaak niet de capaciteit om bijvoorbeeld verplichtingen voortvloeiend uit sociaal-economische mensenrechtenverdragen te implementeren. Zij moeten daarom worden ondersteund in het creëren van de randvoorwaarden die duurzame ontwikkeling mogelijk maken.

#### *Maatwerk*

Landen zijn verschillend en ook in de belangen die Nederland wil bevorderen zullen accentverschillen bestaan. Dit betekent dat er geen blauwdruk kan worden gegeven van de wijze waarop wordt omgegaan met de combinatie van buitenlandspolitieke overwegingen en handelsbelangen in de relatie met andere landen. Deze brief besteedt daarom ook ruim aandacht aan een aantal concrete voorbeelden – China, India, Rusland, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), en de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Zuidzee) in Afrika – om te illustreren hoe dit maatwerk in praktijk wordt geleverd.

### **3. Beïnvloedingsmogelijkheden: beperkte marges van het handelsbeleid**

#### *Nederland in de EU*

De handelspolitiek is binnen de EU sinds lange tijd een exclusieve Gemeenschapscompetentie. De Europese Commissie is niet alleen uitvoerder van dit beleid, maar is ook exclusief bevoegd tot het doen van voorstellen. Dit geldt ook voor de handelsrelaties van de EU met derde landen. Weliswaar kunnen de lidstaten de Europese handelspolitiek beïnvloeden en mede vormgeven – maar een individuele lidstaat kan geen EU-maatregelen tegenhouden op de terreinen waar een exclusieve Gemeenschapsbevoegdheid bestaat. Dit betekent dat de Nederlandse inzet op het snijvlak van handelspolitiek en strategische overwegingen van buitenlands beleid, voor een groot deel op de EU gericht zullen moeten zijn.

Door de diverse uitbreidingsronden met nieuwe lidstaten is de stem van de EU sterker geworden op het wereldtoneel. In belangrijke onderhandelingen over klimaat, energie, handel of mensenrechten vormen de 27 EU-lidstaten een sterk blok waar niemand omheen kan – een blok bovendien dat met 500 miljoen inwoners de grootste vrije markt ter wereld vormt.

De uitbreiding betekent echter onvermijdelijk ook dat de relatieve machtspositie van individuele lidstaten afneemt – zeker op beleidsterreinen (zoals de handelspolitiek) waar in het algemeen met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten. De «beleidsvrijheid» van individuele lidstaten wordt aldus ingeperkt. Waar Nederland het handelspolitieke instrumentarium wil inzetten om concrete buitenlandspolitieke doelen te realiseren – doelen die bijvoorbeeld voortvloeien uit onze progressieve en ambitieuze mensenrechtenstrategie – betekent dit dat actieve diplomatie en samenwerking in (wisselende) coalities in de EU noodzakelijk is.

### *Mogelijkheden en onmogelijkheden*

De EU als geheel kan daarbij niet langer terugvallen op een vanzelfsprekende overhand in onderhandelingen met derde landen. Doordat opkomende landen alternatieven bieden in politieke en economische zin, wijzigt de onderhandelingspositie van de EU wereldwijd. Met name in besprekingen over vrijhandelsakkoorden bevindt de EU zich in sommige gevallen in een vragende positie en is het een uitdaging om additionele wensen op het gebied van politieke waarden gehonoreerd te krijgen. De hefboomfunctie van het handelsinstrumentarium is daardoor beperkt, en de marges zijn in veel gevallen klein. Naar verwachting zullen de economische crisis en de sterk verminderde wereldhandel deze marges verder inperken. Na de oproep van de G20 om geen nieuwe handelsbelemmerende maatregelen te treffen zal in ieder geval rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat andere landen eventuele handelsmaatregelen die gerelateerd zijn aan strategische buitenlandspolitieke belangen zullen interpreteren als een vorm van nieuw protectionisme.

Zeker waar het gaat om de vraag, hoe de opstelling van opkomende landen *vis à vis* derde landen kan worden beïnvloed, spelen deze beperkingen op – en dat is één van de kernpunten van de motie. In bilaterale onderhandelingen met de opkomende landen heeft de EU reeds een vrij lange wensenlijst op het snijvlak van strategische overwegingen van buitenlands beleid en handel. De opkomende landen maken uiteindelijk een zelfstandige, op eigen belangen gebaseerde afweging, waar de EU met indirecte beïnvloeding weinig vat op heeft. Net als opkomende landen als China en India maar (zeer) beperkte beïnvloedingsmogelijkheden hebben op het bilaterale beleid dat Nederland of de EU voert ten aanzien van derde landen.

Hoewel de concrete beïnvloedingsmogelijkheden beperkt zijn, is de bespreekbaarheid van bijvoorbeeld mensenrechten met de opkomende landen de afgelopen decennia wel verbeterd. De EU voert met alle belangrijke partners een dialoog over zowel handel als waarden, en stelt daarbij ook steeds de mensenrechtenagenda in de brede aan de orde. Met China spreekt de EU over Birma en Soedan; met India wordt gesproken over Afghanistan en Kashmir; met de Golfstaten bespreekt de EU de problematiek van het Internationale Strafhof en de Soedanese President Bashir. Door deze brede dialoog, die ook in in multilateraal (VN) verband wordt gevoerd, kunnen opkomende landen niet meer veroorloven om op contentieuze dossiers als *spoiler* te fungeren.

Wat betreft nationale handels- en investeringsbeslissingen hebben EU-lidstaten wel de mogelijkheid de koppeling te leggen met strategische doelstellingen en vraagstukken. Ook daarbij gelden echter twee kanttekeningen: allereerst kan deze koppeling alleen worden gelegd als de counterpart vragende partij is op het economische dossier. Daarnaast zullen EU-lidstaten bij dit soort gevallen aandringen op een op enigerlei wijze gecoördineerde aanpak, teneinde niet in een geïsoleerde, kwetsbare positie te geraken.

Al met al is een reëel beeld van de (on-)mogelijkheden om via het handelsinstrumentarium politieke doelstellingen te verwezenlijken van groot belang. Door toenemende interdependenties wereldwijd met opkomende landen neemt de effectiviteit als pressiemiddel van het EU-handelsinstrumentarium af alsmede de Nederlandse ruimte voor unilaterale actie, en moeten verwachtingen ten aanzien van de inzetbaarheid van dit instrumentarium worden getemperd.

#### **4. Politieke verdragen: de betrekkingen tussen de EU en derde landen**

##### *Coherent EU extern beleid*

De EU geeft haar betrekkingen met derde landen en regio's meer en meer vorm via verdragsrechtelijke afspraken. Deze variëren van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten voor de landen in de Westelijke Balkan, Associatieakkoorden voor de Mediterrane Partners en sommige landen in Latijns-Amerika, tot Partnerschap- en Samenwerkingsovereenkomsten (bijvoorbeeld met Rusland). De betrekkingen met de ACS-landen zijn neergelegd in het Verdrag van Cotonou, en – voor wat betreft de handelsafspraken – in de EPA's (Economic Partnership Agreements) die met de verschillende ACS-regio's en -landen worden uitonderhandeld. Met een groot aantal landen is de EU op dit moment nog in onderhandeling. Tegen 2012 hoopt de Unie met nagenoeg alle belangrijke partners een vorm van contractuele betrekking te hebben.

Al deze akkoorden zijn pijleroverstijgend van aard en hebben betrekking op zowel beleidsterreinen die tot de gemeenschapscompetentie behoren (waaronder handel, milieu en landbouw), als op GBVB/EVDB en externe aspecten van de JBZ-samenwerking (bijvoorbeeld samenwerking bij illegale migratie of bestrijding van terrorisme en criminaliteit).

##### *Politieke clausules*

Minstens zo belangrijk is dat in deze bredere overeenkomsten ook de zogenaamde politieke clausules worden opgenomen – over mensenrechten, non-proliferatie, de erkenning van het Internationaal Strafhof, samenwerking in de strijd tegen terrorisme, en readmissie. Recent zijn de onderwerpen «goed bestuur» in fiscale zaken en kleine wapens aan deze lijst met politieke clausules toegevoegd.

De clausules inzake mensenrechten en non-proliferatie worden doorgaans als «essentieel» aangemerkt – hetgeen betekent dat de EU het betreffende verdrag eenzijdig kan opschorten als de wederpartij de mensenrechten- of non-proliferatiebepalingen schendt. Daarmee ontstaat een dwingend mechanisme dan de politieke dialoog alleen. Wanneer vrijhandelsafspraken worden gekoppeld aan het bredere akkoord, kunnen ook die afspraken worden opgeschort wanneer de wederpartij één van de essentiële elementen schendt – bijvoorbeeld in geval van ernstige mensenrechtenschendingen. In gevallen waarin de EU preferentiële markttoegang overeenkomt met derde landen vindt Nederland het belangrijk dat deze mogelijkheid tot opschorting bestaat.

Het onderbrengen van verschillende beleidsterreinen en van waarden als mensenrechten, democratie en markteconomie in één alomvattend akkoord met het betreffende partnerland vormt een weerspiegeling van het belang dat de EU hecht aan coherent beleid. Beleidsmatig en juridisch beziet de EU buitenlandse politiek (inclusief mensenrechtenbeleid) en handelsbeleid in samenhang. Ook in de dialoog die de EU voert met partners uit hoofde van de verdragsrechtelijke betrekkingen wordt de volle breedte van de relatie besproken. Waar noodzakelijk wordt daarin ook ingegaan op de wijze waarop partnerlanden hun relaties met derde landen vormgeven.

## 5. Nederlandse inzet op de handelspolitieke gereedheidskist

### WTO

Als WTO-leden hebben de Europese Gemeenschappen en de lidstaten zich geïnteresseerd aan een aantal belangrijke basisbeginselen, zoals het beginsel van «meest begunstigde natie» (*most favoured nation*) en het beginsel van nationale behandeling. De WTO-regels kennen een aantal algemene uitzonderingsgronden op basis waarvan leden van deze beginselen af mogen wijken.<sup>1</sup> De maatregelen dienen dan wel noodzakelijk en proportioneel te zijn ten opzichte van het beoogde doel, en mogen niet leiden tot een arbitraire en niet te rechtvaardigen discriminatie of een vorm van verkapt protectionisme.<sup>2</sup> Handelsmaatregelen die genomen worden om recht te doen aan belangen of waarden die buiten het onmiddellijke domein van de handelspolitiek vallen (zgn. *non-trade concerns*) moeten dus aan deze strenge voorwaarden voldoen. De Nederlandse inzet op dit terrein is verwoord in de kabinetsvisie «Non-Trade Concerns en handelsbeleid – verduurzaming van productiemethoden en -processen wereldwijd».

Het strategisch belang van het WTO-lidmaatschap van landen als China, India en Brazilië kan niet genoeg worden benadrukt. Met name in het geval van China is dit lidmaatschap een illustratie van de veranderende koers die het land vaart – economische liberalisering gepaard met het aangaan van (maar ook: het kunnen vertrouwen op) afspraken op multilateraal niveau.

Rusland is nog geen lid van de WTO. De EU – en ook Nederland – is van mening dat WTO-lidmaatschap van Rusland een belangrijk kader is om de politieke en economische banden met dit land verder aan te halen.

### EU: bilaterale verdragen

De EU heeft ongeveer 25 in werking zijnde vrijhandelsverdragen met derde landen; het overgrote deel daarvan is onderdeel van een Associatieakkoord of een ander breed samenwerkingsakkoord dat ook politieke aspecten bevat.<sup>3</sup> Met een groot aantal andere landen zijn onderhandelingen gaande over een vrijhandelsakkoord: de EU is met de ACS-landen in bespreking over de EPAs; met Midden-Amerika en de Andes-regio lopen onderhandelingen over Associatieakkoorden inclusief een vrijhandelsakkoord; met de Golfstaten en met India, Zuid-Korea en de ASEAN worden vrijhandelsbesprekingen gevoerd; en het nieuwe samenwerkingsakkoord met Oekraïne zal ook een vrijhandelsakkoord bevatten.

Nederland maakt zich sterk voor een goede inbedding van de nieuwe vrijhandelsakkoorden met de Aziatische partners in de bredere relatie die de EU met deze landen onderhoudt. Voor de ASEAN waren al besprekingen over Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten (PSOs) voorzien, evenals een koppeling tussen de PSOs en de toekomstige vrijhandelsakkoorden. Voor India en Zuid-Korea bestonden nog geen plannen voor (het actualiseren van) bredere samenwerkingsakkoorden. Mede op Nederlands aandrigen zijn daarover nadere afspraken gemaakt.

De onderhandelingen met derde landen over politieke clausules, de opschortende werking van de essentiële clausules, en de koppeling tussen de bredere overeenkomsten en de vrijhandelsakkoorden verlopen in toenemende mate moeilijk. Veel landen blijken toch in de eerste plaats geïnteresseerd in het maken van handelsafspraken met de EU en zien geen reden om daarin politieke onderwerpen te betrekken. Nederland vindt het evenwel belangrijk om ook in die gevallen door te zetten en de coherentie van het externe EU-beleid te bewaken. Dit geldt ook voor de

<sup>1</sup> Uitzonderingsgronden in artikel XX GATT '94 zijn de openbare zeden, bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier en plant, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, de arbeid door gevangenen en de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. Uitzonderingen op de algemene WTO-principes zijn ook mogelijk in het kader van de nationale veiligheid en gevolg geven aan besluiten van de VN (artikel XXI).

<sup>2</sup> Voor een uitgebreidere beschrijving van de voor unilaterale handelsmaatregelen van toepassing zijnde WTO-regels wordt verwezen naar de kabinetsvisie «Non Trade Concerns en handelsbeleid – verduurzaming van productiemethoden en -processen wereldwijd».

<sup>3</sup> Dit is inclusief de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten met de landen van de Westelijke Balkan; Associatieovereenkomsten met Mediterrane landen; en verdragen met EEA-partners Noorwegen en IJsland.



onderhandelingen met economische zwaargewichten als China, India, Rusland, en in de toekomst wellicht Brazilië (Mercosur). Per geval zal naar op maat gesneden oplossingen moeten worden gezocht, die rekening houden met de specifieke situatie van het betreffende land en de aard van de relaties met de EU.

Soms hebben onderhandelingspartners moeite met een formulering van de door de EU gewenste politieke clausules die er, in de ogen van niet-westerse partners, vooral op gericht lijken te zijn de wederpartij verplichtingen op te leggen. In zulke gevallen wordt bij het opstellen van de tekst voor de politieke clausules gezocht naar een formulering, waarbij duidelijk naar voren komt dat het gaat om een overeenkomst tussen twee partners die dezelfde waarden delen. Dat kan door bijvoorbeeld de gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid voor wat betreft de «essentiële» elementen in de overeenkomst (mensenrechten, non-proliferatie) sterker te benadrukken. Op die manier kan bij partnerlanden het gevoel van onevenwichtigheid in de relatie worden weggenomen en is de kans groter dat de politieke clausules op een voor alle partijen bevredigende wijze kunnen worden opgenomen, zonder dat de inhoud van de clausules wordt uitgehold.

*Algemeen Preferentieel Stelsel: unilaterale preferenties onder voorwaarden*

De EU kent aan ontwikkelingslanden unilaterale handelspreferenties toe onder het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) met als doel duurzame ontwikkeling in deze landen te bevorderen. Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) genieten tarief- en quotumvrije toegang op basis van de Everything But Arms (EBA) regeling. De bijzondere stimuleringsregeling APS-plus kent extra preferenties toe aan kwetsbare ontwikkelingslanden die de verplichtingen van 27 verdragen op het gebied van mensenrechten, arbeidsrechten, milieubescherming en goed bestuur geratificeerd en geïmplementeerd hebben.<sup>1</sup>

Via de conditionaliteit die geldt voor het APS-plus, verbindt de EU additionele handelsvoordelen aan de naleving van universele waarden. Het systeem is transparant, omdat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze preferenties voor alle potentiële begunstigde landen van tevoren duidelijk zijn.

Nederland hecht aan de stimulerende werking van het APS-plus en heeft daarom met succes gepleit voor een verruiming van de aanvraagmogelijkheden. Ontwikkelingslanden kunnen nu gedurende de driejarige looptijd van de APS-regeling nog een keer tussentijds de APS-plus preferenties aanvragen.

Nederland zet zich in voor prudent toezicht op het EBA, APS en APS-plus stelsel, helpt landen waar nodig met het naleven van gemaakte afspraken, maar zal in het geval van herhaaldelijke gerapporteerde «wanprestaties» aandringen op een onderzoek naar schendingen.

De Europese Commissie heeft onderzoeken ingesteld naar de naleving van mensenrechtenverdragen in Sri Lanka, met oog op de APS-plus preferenties die Sri Lanka nu nog geniet. Een soortgelijk onderzoek loopt in El Salvador naar – met name – vakbondsvrijheden. De preferenties voor EBA en het standaard APS kunnen worden ingetrokken bij ernstige en systematische schendingen van de beginselen van de fundamentele mensenrechten. In het geval van Birma/Myanmar en Wit-Rusland zijn op basis hiervan preferenties ingetrokken.

---

<sup>1</sup> Van de APS-plus regeling maken vooral landen in Midden- en Zuid-Amerika gebruik, evenals de landen van de Kaukasus en Mongolië en Sri Lanka.

Een variatie op APS-plus zijn de autonome handelspreferenties die de EU heeft toegekend aan de landen van de Westelijke Balkan en Moldavië. De

EU beargumenteerde in 2000 dat handelsvoordelen voor de Balkanlanden zouden leiden tot grote stabiliteit in de regio en vergroting van welvaart. De EU stelde wel voorwaarden aan deze preferenties: ondermeer respect voor mensenrechten en interregionale samenwerking.

### *Sancties*

Naast het progressieve (of belonende) handelsbeleid zoals hierboven geschetst, beschikt de EU ook over restrictief (c.q. punitief) handelsbeleid<sup>1</sup>. Het sanctie-instrument biedt de EU de mogelijkheid handelsmaatregelen in te stellen, bijvoorbeeld in het geval van ernstige mensenrechtenschendingen door een bepaald land. Effectiviteit, proportionaliteit en handhaafbaarheid spelen hierbij een belangrijke rol. Met het oog op de effectiviteit van sancties verdient het de voorkeur dat de werking mondiaal is. Juist in een geglobaliseerde wereld, waar kapitaal en handelsstromen snel alternatieve routes kunnen vinden, biedt een waterdicht sanctieregime met «werelddekking» – waar dus ook opkomende landen volledig aan gebonden zijn – de meeste houvast.

De EU kan echter, indien besluitvorming via de VN-Veiligheidsraad niet slaagt dan wel ontoereikend is, eigenstandig tot maatregelen overgaan. In het algemeen gaat van sancties een sterk politiek signaal uit. Zowel VN als EU trachten de sancties zo «slim» mogelijk vorm te geven («smart sanctions»), waarbij niet alleen wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid van maatregelen maar ook naar de mate waarin sancties gericht zijn op de politieke en economische elite in het land die men wil treffen. Daarmee wordt getracht de rest van de bevolking zo veel als mogelijk te ontzien.

Niet-handelsgerelateerde sancties als het opleggen van een reisverbod aan individuen of bijvoorbeeld de bevrozing van tegoeden van leden van een regime of van bepaalde entiteiten in een derde land die direct met het regime verbonden zijn, hebben vanuit het oogpunt van «smart sanctions» dan ook vaak de voorkeur. Een dergelijk sanctieregime geldt bijvoorbeeld tegen Wit-Rusland, Zimbabwe en Iran. Maatregelen op het terrein van handel in wapens vormen de meest voorkomende sanctiemaatregel op handelsterrein, uiteraard omdat dit direct kan bijdragen aan het voorkomen van schendingen van mensenrechten, het gebruik van geweld of de opbouw van militaire middelen voor offensieve of repressieve doeleinden. Zo heeft de EU op dit moment wapenembargo's tegen ondermeer Birma, China, Democratische Republiek Congo, Ivoorkust, Liberia, Oezbekistan, Somalië, Soedan, Sierra Leone en Zimbabwe. De meeste (maar niet alle: bijvoorbeeld Soedan) van deze wapenembargo's vinden hun rechtsgrondslag in een VN-resolutie, waardoor ook de opkomende landen (als VN-leden) gehouden zijn deze onverkort te implementeren.

In bepaalde gevallen kan worden bezien of maatregelen op handels-economisch terrein zodanig kunnen worden opgesteld dat deze primair zijn gericht op sectoren van de economie waar een regime bijzonder van profiteert. Hierbij moet overigens ook oog zijn voor de effectiviteitsvraag, ook in relatie tot de eigen economische belangen. In geval van EU-autonome sancties bestaat immers het risico dat sanctiemaatregelen tot gevolg hebben dat de handel met het land waarvoor EU-handelssancties gelden wordt overgenomen door bedrijven uit niet-Europese landen. Handelssancties zullen in veel gevallen worden getroffen naast of in aanvulling op andere sanctiemaatregelen (met zoveel mogelijk bondgenoten), juist omdat het relatief lastig is handelsmaatregelen zo in te richten dat alleen (de leden van) een regime worden geraakt.

---

<sup>1</sup> Naast sancties kunnen ook anti-dumpingmaatregelen worden gekwalificeerd als onderdeel van punitief handelsbeleid. Belangrijk verschil is dat anti-dumpingmaatregelen in beginsel worden opgelegd op basis van een economische beoordeling, niet een politieke.

## **6. Eerlijk handelsbeleid en markttoegang voor ontwikkelingslanden**

Armoedebestrijding is een van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlandse beleid. De motie Van Dam/Van Baalen, die vraagt om «de vanuit buitenlands beleid ingegeven strategische overwegingen achter het handelsbeleid», dient volgens het kabinet dan ook mede vanuit ontwikkelingsperspectief te worden gezien.

Zonder eerlijke concurrentieverhoudingen, vrije markttoegang en aansluiting bij internationale productnormering wordt economische groei in ontwikkelingslanden afgeremd en kunnen kleinere lokale producenten te weinig van nieuwe internationale en regionale afzetmarkten profiteren. Uit de discussies in WTO-kader («Doha») over markttoegang voor ontwikkelingslanden wordt echter tegelijkertijd duidelijk hoeveel er nog moet worden bereikt op het terrein van beleidscoherentie tussen ontwikkelingsbeleid en handelsbeleid in de rijke landen.

Nederland dringt in EU-kader aan op ontwikkelingsvriendelijke aanpassingen van het internationale en Europese handelsbestel en biedt ondersteuning aan arme ontwikkelingslanden om beter te kunnen profiteren van nieuwe handelskansen. Dit past in een bredere inzet voor meer samenhang tussen enerzijds OS-doelstellingen en anderzijds EU-beleid op andere terreinen die ontwikkelingslanden kunnen raken, zoals handel, landbouw, visserij en migratie. Dit streven naar ontwikkelingsbeleidscoherentie is sinds 2005 vastgelegd in raadsconclusies, maar moet in de praktijk voortdurend geconcretiseerd worden om geen dode letter te worden. Zo heeft Nederland zich recent verzet tegen herintroductie van exportsubsidies op Europese zuivelproducten, maar bleek een ruime meerderheid van de lidstaten hiervan toch voorstander.

Wat de handelsagenda betreft, zet Nederland in de eerste plaats sterk in op een succesvolle afronding van de Doha-ontwikkelingsronde, met een ambitieuze en evenwichtige uitkomst die recht doet aan de ontwikkelingsdimensie. Ook de EPA-onderhandelingen met de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan) zijn voor Nederland een belangrijk aandachtspunt. Met name de EPA's met Afrika moeten zodanig asymmetrisch zijn dat er aan Afrikaanse zijde voldoende ruimte blijft voor bescherming van kwetsbare sectoren zoals de landbouw, en moeten er voldoende mogelijkheden zijn om de eigen markt te beschermen tegen grote importstijgingen en om jonge industrieën op te bouwen. Ook versoepeling van de oorsprongsregels is nodig om de export uit de ontwikkelingslanden te bevorderen. In de EPA-onderhandelingen biedt de EU op het gebied van textiel, bepaalde landbouwproducten en visserijvoorwaarden gunstiger oorsprongsregels voor bepaalde regio's. Ook op het gebied van «Aid for Trade», opbouw van handelscapaciteit, heeft de EU een belangrijke rol. Nederland werkt in overleg met EU-partners aan een effectieve strategie voor de opbouw van handelscapaciteit in vooral de armere ontwikkelingslanden, waaronder de EPA-regio's.

## **7. Handel en waarden: het bilaterale spoor**

### *Mensenrechten*

Zoals ook in de Mensenrechtenstrategie werd aangegeven<sup>1</sup>, hoeft het hebben van een handelsrelatie niet te betekenen dat met belangrijke partners niet over mensenrechten kan worden gesproken. Het is juist van groot belang dat wel te doen. Uiteindelijk is ook het Nederlandse bedrijfsleven op lange termijn gebaat bij stabiele markten en een goed investeringsklimaat – en daarvoor zijn een goed functionerende rechtsstaat en

---

<sup>1</sup> TK 2008–2009, 31 263, nr. 27.

het respecteren van mensenrechten noodzakelijk. Met een land waar de mensenrechten worden gerespecteerd, is het beter zakendoen. Hetzelfde geldt voor het verzekeren van internationale veiligheid en stabiliteit, waaraan de strijd tegen terrorisme en het voorkómen van de proliferatie van massavernietigingswapens bijdragen. Het uitgangspunt van het geïntegreerde buitenlands beleid blijft dat de verschillende beleidsterreinen elkaar zoveel mogelijk moeten versterken. Nederland streeft ook in de eigen bilaterale relaties met andere landen naar samenhang tussen buitenlandspolitieke doelstellingen, zoals de bevordering van mensenrechten, en economische en handelsbelangen.

Dit uitgangspunt vindt eveneens zijn weerslag in de invulling die Nederland aan zijn bilaterale betrekkingen met andere landen geeft. Kern van dit bilaterale beleid is dat tijdens bilaterale gesprekken en bezoeken aandacht wordt gevraagd voor de situatie van mensenrechtenverdedigers en hun organisaties – ongeacht het land waarin zij actief zijn en ongeacht de kern van de bilaterale relatie. In politieke consultaties komt een onderwerp als mensenrechten structureel aan de orde, ook bij landen waar grote handelsbelangen bestaan en waar de naleving van mensenrechten problematisch is. Bij uitgaande Nederlandse (economische) missies wordt beziend of en welke mensenrechtenkwesties moeten worden opgebracht tijdens het bezoek. Waarbij sommige kwesties op specifieke gevallen toegespitst worden op een bepaald, voor het bezoek relevant deel van de mensenrechtenproblematiek (waarbij ondermeer te denken valt aan vakbondsrechten en/of rechtsstaatontwikkeling) kan in andere gevallen voorafgaand of na afloop een bezoek plaats vinden van de mensenrechtenambassadeur om de dialoog met deze landen in een breder kader te plaatsen. Daarnaast worden in landen ook activiteiten ontplooid die beogen bij te dragen aan het verbeteren van de situatie op terrein van arbeidsrechten. Zo worden ondermeer in China enkele activiteiten gefinancierd die zich richten op het verbeteren van arbeidsrechten en het vergroten van bewustzijn rondom de uitgangspunten van MVO.

Omdat ontwikkelingslanden en in het bijzonder Minst Ontwikkelde Landen vaak te weinig capaciteit hebben om de verplichtingen die voortvloeien uit de verschillende mensenrechtenverdragen te implementeren, is het van belang hen daarbij te ondersteunen. Deze activiteiten beogen eveneens de dialoog met alle partijen (inclusief de overheid terzake) over een problematische kwestie te stimuleren waarbij spreekpunten over dit onderwerp meegenomen kunnen worden tijdens een bilateraal gesprek.

De dialoog over mensenrechten verloopt lang niet altijd gemakkelijk, en resultaten moeten vaak op de lange termijn worden beoordeeld. Desalniettemin blijft het van belang de dialoog te blijven voeren en ook met landen waar de naleving van mensenrechten problematisch is, een open gesprek in stand te houden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van het belang dat deze landen hebben bij de handelsrelatie met Nederland – tot op zekere hoogte zal dit economisch belang hen ontvankelijker kunnen maken voor de dialoog over waarden.

Het aan de orde stellen van mensenrechtenvraagstukken blijft per definitie maatwerk. Soms is een expliciet en openlijke benadering vereist, en soms is (bijvoorbeeld in sommige Aziatische landen) stille bilaterale en EU-diplomatie (al dan niet gecombineerd met het multilaterale spoor) effectiever. Bij de keuze voor de aanpak zal Nederland en de EU ook telkens verdisconteren wat de reactie van de wederpartij zal zijn (bijvoorbeeld sancties; opschorten dialoog) wanneer mensenrechtenkwesties aan de orde worden gesteld en op welke wijze Nederlandse belangen mogelijk in het geding komen.

## *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)*

Voor de effectiviteit van de inzet van de overheid op het snijvlak tussen handel en waarden is betrokkenheid en inzet van het bedrijfsleven noodzakelijk. In de kamerbrief over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en ketenverantwoordelijkheid (TK 2008–2009; 26 485, nr. 62) heeft het kabinet uiteengezet hoe het om wil gaan met ketenbeheer en duurzaamheid. Uitgangspunt daarbij is dat goed ketenbeheer een primaire verantwoordelijkheid van bedrijven is, waarbij de overheid faciliterend optreedt. Van een bedrijf mag verwacht worden dat het de invloed die het heeft ook ruimhartig aanwendt om verantwoordelijkheid te nemen in de keten. Ook voor ketenverantwoordelijkheid bestaat geen blauwdruk, maar zal maatwerk moeten worden geleverd. Uit de SER-verklaring Internationaal MVO<sup>1</sup> blijkt dat sociale partners zich actief voor MVO en ketenbeheer willen inzetten. Het kabinet onderneemt een aantal acties om bedrijven te ondersteunen bij het invullen van hun ketenverantwoordelijkheid, waaronder het Initiatief voor Duurzame Handel, meer aandacht voor de naleving van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, en het toepassen van de OESO-richtlijnen bij alle overheidssteun voor activiteiten in het buitenland.

MVO maakt bovendien uitdrukkelijk deel uit van de Nederlandse economische diplomatie en is onderwerp van gesprek met andere regeringen en ondernemers. Standaard worden bedrijven die deelnemen aan economische missies geïnformeerd over MVO-aangelegenheden zoals de mensenrechtensituatie in het land dat wordt bezocht. Het ministerie van Economische Zaken (de EVD) werkt hierbij zoveel mogelijk samen met ngo's die bekend zijn met de lokale situatie.

China, Rusland, India en de Golfstaten behoren tot de lijst van prioritaire landen waarmee een bredere agenda van samenwerking, kennisuitwisseling en dialoog over MVO wordt opgezet. Het structureren van de samenwerking met China op dit terrein is daarbij eerste prioriteit. Via de ILO ondersteunt Nederland de uitvoering van de Decent Work agenda, ondermeer met het financieren van concrete projecten voor arbeidsrechten in bepaalde landen.<sup>2</sup>

In 2008 is eveneens een nadruk gelegd op het aangaan van de dialoog met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld in Nederland. Deze dialoog beoogt niet alleen het draagvlak voor de relatie tussen MVO en mensenrechten te verstevigen als ook het draagvlak voor het opbrengen van mensenrechtenkwesaties bij uitgaande Nederlandse (economische en handels-) missies nog verder te stimuleren. Waarbij het internationale bedrijfsleven de laatste jaren veel invloed heeft gekregen in vrijwel alle landen van de wereld, wil het kabinet in samenwerking met het Nederlands bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties deze invloed ook gebruiken om mensenrechten te bevorderen zowel binnen de ondernemingen als in contacten met de overheden. Ieder kan daarbij op zijn eigen rol en invloed worden aangesproken.

## **8. Conclusies**

### *In sterk globaliserende wereld met nieuwe spelers ...*

Door hun dynamische economische groei, en de daaruit voortvloeiende diversificatie van hun internationale belangenspectrum, voeren opkomende landen als China, India, Brazilië, Rusland of de Golfstaten, inderdaad, zoals de motie weergeeft, in toenemende mate een «brede» buitenlandse politiek. Zij zijn daarbij vaak een interessant alternatief voor derde landen die hun (gepercipieerde) afhankelijkheid en de «bemoeizucht» van

<sup>1</sup> SER-verklaring internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, 19 december 2008.

<sup>2</sup> Dit is eerder toegelicht in de kabinetsreactie op het SER-advies over duurzame globalisering. TK 26 485, nr. 63, 6 januari 2009.

het westen willen verminderen. De grote internationale betrokkenheid van deze opkomende landen gaat onherroepelijk gepaard met het schouderen van grotere verantwoordelijkheden. De samenstelling van de G20 is daarvan het bewijs. Voor de duurzaamheid van hun afzetmarkten en de zekerstelling van hun investeringen (opgebracht door hun groter worden de middenklassen) hebben opkomende landen, net als het westen, belang bij voorspelbare regelgeving, rechtsstaat en behoorlijk bestuur – zonder dat dit noodzakelijkerwijs betekent dat zij het westerse ontwikkelingsmodel (inclusief de nadruk op democratie en de fundamentele rechten van het individu) geheel zullen overnemen.

Naar verwachting zal, zeker op de lange termijn, in de opkomende landen wel in toenemende mate een politieke achterban ontstaan die zal vragen om een voorspelbaar ondernemingsklimaat en een overheid en rechtspraak die daartoe het wettelijke kader zekerstellen. Arbitrair bestuur in deze landen wordt daarmee ook minder waarschijnlijk. In derde landen zullen de opkomende landen dan enerzijds onze (beleids)concurrenten, en anderzijds potentiële bondgenoten worden. De opkomende landen maken uiteindelijk een zelfstandige, op eigen belangen gebaseerde afweging ten aanzien van derde landen, waar de EU met indirecte beïnvloeding niet altijd evenveel vat op heeft.

In een globaliserende internationale omgeving zijn handels- en economische betrekkingen voor Nederland onlosmakelijk verbonden met de politieke aspecten van buitenlands beleid. De overwegingen van strategisch buitenlandsbeleid belang waar de motie Van Dam c.s. op doelt zijn breed, en omvatten in ieder geval de terreinen mensenrechten, armoedebestrijding, veiligheid en (geo)politieke stabiliteit, en ook steeds vaker milieubeleid en energie. Omgekeerd geldt dat een goed functionerend, stabiel internationaal handelsstelsel ook bijdraagt aan politieke stabiliteit en dat daarmee de internationale economische betrekkingen ook een mondiale geopolitieke factor zijn. «Handel verzacht de zeden» constateerde de Franse filosoof Montesquieu reeds in de 18e eeuw. Intensieve handel tussen staten, en de welvaartverhoging en wederzijdse afhankelijkheid waartoe handel leidt, is een belangrijke factor van stabiliteit.

*... vullen waarden en handel elkaar aan ...*

In de EU groeit de consensus (binnen Nederland al langer breed gedragen) dat handel en politieke waarden samengaan en dat de externe betrekkingen op een coherente manier dienen te worden vormgegeven. Bij inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal deze coherentie verder toenemen als de functie van Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en die van de Commissaris Externe Betrekkingen in één persoon samenkomen. De coherentie uit zich ook in de vergaande «politieke» juridisering van de EU-betrekkingen met derde landen, waarbij de relatie in den brede wordt vastgelegd in een zich uitbreidend stelsel van verschillende samenwerkingsakkoorden, inclusief de geldende (politieke) dialoog en politieke conditionaliteiten. De EU zal deze conditionaliteit inroepen als de politieke situatie daartoe aanleiding geeft (art. 96 casuïstiek in het kader van Cotonou, Servië, Rusland e.d.). Daarnaast voert de EU «smart» sanctiebeleid, dat als het moet een autonome rechtsgrondslag heeft (zonder VN-mandaat). De sancties die de EU tegen Zimbabwe en Wit-Rusland heeft getroffen zijn voorbeelden van zulke gerichte maatregelen, omdat zij uitsluitend op de ondemocratische regimes in die landen zijn gericht. Mede door de wijze waarop de EU haar buitenlands beleid vormgeeft (coherente benadering) is de bespreekbaarheid van verschillen van opvatting over waarden (inclusief mensenrechten) toegenomen. Met alle belangrijke partners voert de EU zowel een dialoog over handelsbeleid als

over waardevraagstukken (inclusief mensenrechten). Door deze voortdurende dialoog, die overigens ook in multilateraal kader (VN) wordt gevoerd, kunnen opkomende landen zich niet veroorloven op de contentieuze dossiers als *spoiler* te fungeren.

*... zijn de marges van Nederland beperkt ...*

In zijn visie over beleid ten aanzien van *non-trade concerns* schetst het kabinet een afwegingskader dat gehanteerd moet worden om te bepalen of (en zo ja welke vorm van) handelsbeleid wordt ingezet ter bevordering van duurzame ontwikkeling. De beleidsvrijheid die op *nationaal* niveau bestaat om via het handelsinstrumentarium op politieke punten van zorg actie te ondernemen is per definitie beperkt: handelspolitiek is een communautaire bevoegdheid en ook de WTO-regels stellen specifieke eisen aan maatregelen die landen willen nemen op dit snijvlak. Beleid zal in Europees kader moeten worden gevoerd.

Een ferme EU-opstelling vereist wel overeenstemming tussen de lidstaten onderling. Dit feit, gecombineerd met het gegeven dat het economisch gewicht van de EU in relatieve zin op mondiaal niveau afneemt door de opkomst van landen als China, India, Brazilië en de Golfstaten en dat de onderhandelingspositie van de EU ten opzichte van derde landen daarvoor sterk verandert, betekent dat een reëel verwachtingspatroon vereist is. Werkelijk effectieve maatregelen gericht op derde landen zullen in veel gevallen samen met opkomende landen moeten worden genomen, zoals de dilemma's ten aanzien van een autonoom EU sanctie-instrument illustreren. Ook voor de opstelling van opkomende landen ten aanzien van derde landen zullen we met oog op de effectiviteit in veel gevallen waar mogelijk eerder voor multilaterale afspraken dan voor (eenzijdige) handelsmaatregelen kiezen.

*... maar zullen we agenda-stellend blijven en een voortrekkersrol blijven spelen op kernwaarden*

Effectief beleid houdt rekening met deze beperkingen en veranderende geopolitieke machtsverhoudingen. Dat betekent dat maatwerk moet worden geleverd naar gelang de situatie, de deugdelijkheid van het bestuur van het land waarmee zaken worden gedaan, en dat een zekere flexibiliteit in de aanpak noodzakelijk is. Er is een aantal basisbeginselen waaraan Nederland zal blijven vasthouden, teneinde ze een volwaardige plaats te geven in onze betrekkingen met derde landen. Met name op de terreinen van bevordering van de mensenrechten en het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, is het kabinet van mening dat de handelsbetrekkingen ook gebruikt dienen te worden om deze doelstellingen te realiseren.

Waar het gaat om politieke conditionaliteiten in de relatie tussen de EU en derde landen, zal Nederland een voortrekkersrol blijven spelen. Ook op aanpalende dossiers waar handel en ons waardenstelsel samenkomen als kinderarbeid, «bloed»diamanten, en illegale grondstoffenexport zal Nederland agenda-stellend willen blijven. In een uitgebreide EU vereist dit sterke diplomatie, slim onderhandelen en een tijdige opbouw van coalities. Voor het snijvlak tussen handel en armoedebestrijding bestaat reeds een vrij stabiele coalitie van gelijkgezinde lidstaten. Waar het gaat om mensenrechten, zal meer ad hoc naar medestanders moeten worden gezocht. Mede met het oog op het maatwerk dat wordt nagestreefd, is het van belang ons te concentreren op de voor Nederland wezenlijke dossiers.

Handel en handelspolitiek blijven tenslotte een essentiële elementen in de gereedschapskist van de duurzame ontwikkeling. Ontwikkelingslanden

moeten de beleidsruimte behouden die in multilaterale kaders is vastgelegd om hun eigen pad van ontwikkeling te kiezen. Ze moeten daarbij worden ondersteund in het creëren van de randvoorwaarden die nodig zijn om duurzame ontwikkeling te realiseren. Eerlijker regels en open markttoegang voor ontwikkelingslanden, en een ontwikkelingscoherent EU-beleid op handelsgebied maar ook op bijvoorbeeld landbouwterrein, zijn punten waar Nederland zich hard voor zal blijven maken.

### **Landenspecifieke uitwerking van het snijvlak handel/buitenlands beleid**

De minister en staatssecretaris van Economische Zaken stellen als vast onderdeel van bezoeken en handelsmissies het onderwerp Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen aan de orde. In 2008 betrof dat missies naar Vietnam, de Golfstaten, Rusland, Turkije, China, Indonesië en Marokko. Samen met de Chinese overheid is een traject gestart dat kan leiden tot een wederzijds Memorandum of Understanding over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

China heeft de grootste bevolking ter wereld en zijn economie neemt wereldwijd de tweede plaats in (op basis van koopkrachtpariteit). Zijn groeiend belang als afzetmarkt, als wereldwijde investeerder, en als toeleverancier maakt het tot een van de meest strategische partners van de EU. Voor China is de EU in haar geheel de belangrijkste handelspartner; na Duitsland staat Nederland binnen de EU op de tweede plaats. Wereldwijd neemt Nederland de tiende plaats in op de lijst van China's belangrijkste handelspartners. De economische transitie die China doormaakt van een centraal geleide staatseconomie naar een meer kapitalistisch systeem, gecombineerd met de omvang van het land, betekenen dat het in de komende decennia in nog sterkere mate een zwaartepunt voor de wereldeconomie zal vormen.

Politiek gezien is China ook een zware speler, die zijn stem bijvoorbeeld ook doet gelden in de Veiligheidsraad van de VN. Voor Nederland en de EU is het van strategisch belang China verder te verbinden aan multilaterale structuren. Ondanks enige positieve ontwikkelingen in de Chinese samenwerking met het VN mensenrechtensysteem, blijft de mensenrechtensituatie in China ernstig tekort schieten.

Daarom vormen mensenrechten een belangrijk element in de brede relatie met China. Naast bilaterale mensenrechtenconsultaties en de EU – China mensenrechtendialoog maken Nederland en de EU gebruik van diverse andere instrumenten, zoals werkbezoeken en demarches, om bij de Chinese autoriteiten aandacht te vragen voor de Nederlandse en EU zorgpunten. Ook via gesprekken met en morele steun aan mensenrechtenverdedigers en financiering van projecten op het gebied van rechtsstaat en Tibet levert Nederland zijn bijdrage om de situatie op de grond te verbeteren.

De EU en China sloten in 1985 een Handels- en Samenwerkingsverdrag. In 2007 startte de EU onderhandelingen met China over een Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO). De PSO zal een weerspiegeling zijn van de brede relaties die de EU heden ten dage met China onderhoudt – niet alleen op handel en economie georiënteerd, maar juist ook op politieke onderwerpen als mensenrechten en op mondiale problemen als klimaatverandering. Deze verbreding van de agenda weerspiegelt de rijpere EU-Chinese betrekkingen, die nu verder reiken dan de vooral op handel gerichte samenwerking van twee decennia geleden. De PSO-onderhandelingen verlopen tot dusverre goed, al is de vooruitgang wel afhankelijk van de ontwikkeling van de EU-China relatie in den brede. De gebruikelijke politieke clausules zullen onderdeel zijn van de PSO. Neder-



land steunt de totstandkoming van een PSO, die kan bijdragen aan verdere verbreding en verdieping van de EU-China relaties op diverse terreinen. Dat die relaties bij tijd en wijle bewogen kunnen zijn, illustreert de Chinese afzegging van de EU-China top in november 2008, naar aanleiding van een ontmoeting van de Franse president en toenmalig EU voorzitter Sarkozy met de Dalai Lama.

Zowel in politiek als in economisch opzicht zal China een zeer strategische partner blijven voor de EU en voor Nederland, niet alleen in bilateraal opzicht, maar ook vanwege de sleutelfunctie die China heeft als regionale factor in Azië. Uw Kamer zijn eind april 2009 reeds twee specifieke brieven toegegaan over de EU-China Top van mei 2009 (TK 2008–2009, 21 501 02, nr. 896) en over de internationale oriëntatie van China (TK 2008–2009, 31 700 V, nr. 100).

### *India*

India profileert zich als mondiale speler en regionale grootmacht. Dit uit zich onder andere door een verschuiving van een niet-gebonden opstelling tot een sterker op het westen gericht buitenlands beleid. Zo is de relatie tussen India en de VS de laatste jaren aanzienlijk geïntensiveerd. Als seculiere democratie met een in toenemende mate vrije markteconomie en in toenemende mate naleving van mensenrechten toont India dan ook een aanzienlijke verwantschap met het Westen. Niettemin hecht India sterk aan zijn eigen, onafhankelijke positie en bevoegdheden. Het opkomen voor eigen belangen (binnen WTO, VNVR-lidmaatschap, nucleair beleid), een actieve bemoeienis met naburige landen Pakistan, Afghanistan, Nepal, en een zekere allergie voor inmenging van derden ten aanzien van kwesties in de regio (bijvoorbeeld Kashmir) blijven constant in het Indiase buitenlands beleid. Of India zich in de komende decennia als een vaste partner van het westen zal ontwikkelen, zal vooral afhangen van de wijze waarop westerse landen bereid zijn rekening te willen houden met Indiase belangen.

India heeft de twaalfde economie wereldwijd en is de op twee na grootste in Azië, na Japan en China, maar vóór Zuid-Korea. Het land behoort tot de snelst groeiende economieën ter wereld, met een BNP-groei van bijna 9% over de afgelopen twee fiscale jaren. Door de kredietcrisis heeft de Indiase regering de verwachtingen voor de komende twee jaar enigszins bij moeten stellen naar 7 tot 8% op jaarbasis. Indiase economen voorspellen echter een lagere groei (tussen 4,5 en 6,5%). In koopkrachtpariteit is India de vierde economie ter wereld. De groeiende koopkracht van (een deel van de) één miljard Indiase consumenten biedt buitenlandse bedrijven nieuwe mogelijkheden dankzij de nieuwe liberaliseringpolitiek. India is in feite de laatste grootschalige markt die zich openstelt voor de buitenwereld. De consumentenmarkt biedt dan ook mogelijkheden voor buitenlandse bedrijven, ondanks de complexe bestuursstructuren. De groei van de particuliere consumptie zal echter ook enigszins worden vertraagd ten gevolge van de oplopende werkeloosheid en afvlakkende loonstijgingen.

De EU is India's belangrijkste handelspartner; de handel met de EU beslaat ongeveer een kwart van de totale Indiase handel. De EU is ook de belangrijkste buitenlandse investeerder in India. De uitvoer van EU-landen naar India steeg in 2007 tot een totaalwaarde van EUR 31,5 miljard. Ook de EU-importen vanuit India waren aanzienlijk en bedroegen EUR 32,1 miljard. India stijgt snel op de ladder van EU-handelspartners: in 1999 was het land nog de 15e handelspartner van de EU25, in 2004 stond het op de 12e plaats en inmiddels is het gestegen tot de 9e plaats in 2007 van de EU27.

Vanwege het economische potentieel heeft de Dutch Trade Board (DTB) India geselecteerd als één van de landen waarop het Nederlands bedrijfsleven extra wordt ondersteund door het publiek-private netwerk, zowel ten aanzien van export, import en inkomende en uitgaande investeringen als wat betreft offshoring en technologisch-wetenschappelijke samenwerking. De DTB heeft eind 2005 een Actieplan India opgesteld, met een focus op de sectoren agri-business, bouw/infrastructuur/logistiek, medische sector, ICT en biotechnologie. Dit jaar zal het Actieplan geactualiseerd worden en zal worden gezien of genoemde sectoren nog altijd een focus verdienen, of wellicht (deels) moeten worden vervangen door nieuwe kansrijke sectoren, zoals design en water(management).

De EU en India sloten in 1994 een samenwerkingsakkoord, vooral gericht op economische samenwerking en handel. In 2004 werd dit aangevuld met een Strategisch Partnerschap, ter verdieping en verbreding van de wederzijdse betrekkingen. In het Partnerschap werden ook strategische politieke onderwerpen van samenwerking opgenomen zoals die in de strijd tegen terrorisme en non-proliferatie. Op voorstel van de Europese Commissie besloot de EU in april 2007 tot het aangaan van onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met India. Mede op Nederlands aandrigen werd daarbij afgesproken dat de Commissie ook zal nagaan of India een veelomvattende Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO) met de EU wil afsluiten. Dit met het oog op het belang om ook in de Europese relatie met India een duidelijke plaats te verzekeren voor politieke thema's als mensenrechten<sup>1</sup>, non-proliferatie, de strijd tegen terreur, en de erkenning van het Internationaal Strafhof. Tot nu toe is de Indiase reactie afwijzend, en lijkt het erop dat India slechts een vrijhandelsakkoord met de EU zal willen sluiten. De Europese Commissie zal hierover rapporteren aan de Raad. De Nederlandse inzet blijft erop gericht de politieke clausules juridisch te verankeren in de relatie tussen de EU en India.

Tijdens de *Universal Periodic Review* in 2008 van India heeft Nederland een interventie gehouden om maatregelen van de Indiase overheid om kinderarbeid te bestrijden. Specifiek werd India gevraagd waarom de Kinderarbeidwet niet wordt toegepast en werd geïnformeerd naar de bereidheid om de relevante ILO conventies (138 *Concerning the minimum age for admission to employment* en 182 *Worst Forms of Child Labour*) te ondertekenen en het voorbehoud bij artikel 32 van het Kinderrechtenverdrag te herzien. Deze vragen resulteerden in concrete aanbevelingen van de VN-mensenrechtenraad aan India. Nederland financiert ook een aantal programma's in India ter bestrijding van kinderarbeid.

Tijdens recente bezoeken van bewindspersonen, waaronder het inkomende bezoek van de Indiase minister van Financiën Chidambaram (eind 2008) en de uitgaande economische missie naar India o.l.v. staatssecretaris Heemskerk (februari 2009), is gesproken over maatschappelijk verantwoord ondernemen. In dat kader heeft Nederland ook aandacht gevraagd voor kinderarbeid.

#### *Rusland*

De EU en Rusland hebben veel gemeenschappelijke belangen, die een strategische dialoog rechtvaardigen. De in de EU verzamelde lidstaten onderhouden, zowel individueel als collectief, intensieve relaties met Rusland. Daarnaast zijn Rusland en Europa niet alleen geografisch aan elkaar verbonden, maar ook in historisch, economisch en culturele zin sterk met elkaar verweven. Deze verwevenheid zal in de 21ste eeuw naar verwachting eerder verder toe- dan afnemen. De huidige financieel-

---

<sup>1</sup> Het Samenwerkingsakkoord uit 1994 kent wel een als essentieel bestempelde mensenrechtenclausule, maar andere politieke clausules ontbreken.

economische crisis die zowel de EU als Rusland treft en waarbij beiden streven naar een zo spoedig mogelijk herstel is hiervan een goede illustratie.

De EU en Rusland hebben in 1997 een Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord (PSO) gesloten. Hoewel de PSO in 2007 afliep, is met stilzwijgende goedkeuring van beide partijen besloten de PSO te laten doorlopen totdat een nieuwe overeenkomst in werking is getreden. De PSO voorziet in tal van samenwerkingsgebieden en een politieke dialoog. Respect voor mensenrechten en democratie behoren tot de «algemene beginselen» in het akkoord. Daarnaast kent de relatie EU-Rusland sinds 2003 een bijzondere generieke dialoog inzake de totstandkoming van Vier Gemeenschappelijke Ruimten (economisch/vrijheid-veiligheid-justitie, waaronder mensenrechten/externe veiligheid/onderzoek-onderwijs-cultuur).

Op 27 juni 2008 is tijdens de EU-Rusland Top in Chanty-Mansjisk besloten om onderhandelingen te starten over een nieuwe strategische overeenkomst tussen de EU en Rusland. De ervaringen met de PSO leren dat de EU-Rusland samenwerking het beste gedijt als deze gericht is op zo concreet mogelijke maatregelen en activiteiten. De Europese Unie biedt immers als een van de weinige organisaties een unieke mix van veelzijdig beleid met daaraan gekoppeld uitvoeringsmodaliteiten. Dit moet wat Nederland betreft ook de benadering zijn voor de nieuwe strategische overeenkomst. Gestreefd wordt naar een brede, juridisch bindende overeenkomst die recht doet aan de intensieve wederzijdse betrekkingen en waarin nadrukkelijk plaats is voor onderwerpen als energie, handel, democratisering, mensenrechten en ontwikkeling van de rechtsstaat. Ook op veiligheidspolitiek gebied zou de samenwerking verder moeten worden versterkt. Hiermee is inmiddels een begin gemaakt, zie ook de Russische betrokkenheid bij de EVDB missies in de Centraal Afrikaanse Republiek, Tsjad en de piraterijbestrijding voor de kust van Somalië.

De verdragsrelatie tussen de EU en Rusland, inclusief de handelsbepalingen, is in het verleden diverse malen ingezet door de EU om daarmee te reageren op politieke gebeurtenissen die de relatie tussen de EU en Rusland belasten. Zo zal Europa ook in de toekomst, wanneer de nieuwe strategische overeenkomst tot stand komt, Rusland moeten blijven engageren en aanspreken op universele waarden en gemaakte afspraken, ook wanneer we het over toepassing daarvan niet direct met elkaar eens zijn. Nederland vindt dat in de «volwassen relatie» die de EU en Rusland met elkaar hebben, het mogelijk moet zijn een open en kritische dialoog te voeren, o.a. ten aanzien van de mensenrechtensituatie en democratische beginselen. Dit geldt overigens evenzo in de bilaterale relaties tussen Nederland en Rusland waar deze onderwerpen een vast onderdeel van de agenda vormen. Zo spreken minister-president Balkenende en minister Verhagen regelmatig met hun counterparts over de mensenrechtenonderwerpen en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Dit gebeurde ondermeer tijdens het bezoek dat minister Lavrov in oktober 2008 aan Nederland bracht en het bezoek van de minister-president aan Moskou in oktober 2007. In januari van dit jaar deed de Mensenrechtenambassadeur voor zijn periodiek bezoek Rusland aan. Naast gesprekken met vertegenwoordigers van de Russische overheid waarin o.a. onderwerpen als detentie omstandigheden, vrijheid van meningsuiting en persvrijheid ter sprake kwam, liet hij zich eveneens informeren over de mensenrechten en publieke vrijheden door vertegenwoordigers van het Russische maatschappelijke middenveld. Ook bezocht hij in het kader van zijn Ruslandreis Tjetsjenië. Ook bij andere gelegenheden is door bewindslieden een dialoog gevoerd met Russische counterparts over de mensenrechtensituatie en versterking van de rechtsstaat. Ten slotte wordt door ambassade Moskou aandacht besteed aan het monitoren van ontwikke-

lingen op mensenrechtenterrein (inclusief monitoring in EU verband van bijv de Politkovskaja rechtzaak) en worden lastens zowel het Mensenrechtenfonds als het MATRA-programma projecten met mensenrechtenorganisaties ondersteund.

Niettemin blijft staan dat buitenlandspolitiek optreden concreet gevolgen kan hebben voor de EU-Rusland relatie. Recent gebeurde dit na de oorlog in Georgië van augustus 2008. De Europese Raad van 1 september 2008 besloot dat zolang de Russische strijdkrachten zich niet hadden teruggetrokken tot de stellingen die zij vóór 7 augustus hadden ingenomen, de onderhandelingsbesprekingen over de nieuwe strategische overeenkomst zouden worden uitgesteld. Nadat Rusland uitvoering gaf aan het zogenaamde zes-puntenakkoord (gesloten tussen EU-RF en Georgië) en de EU haar relatie met Rusland nog eens grondig had geëvalueerd werd in november 2008 besloten bij de volgende EU-Rusland Top de onderhandelingen ten behoeve van de strategische overeenkomst te hervatten.

De Russische economie is sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in grote mate vervlochten met de Europese economie. Sluipenderwijs vindt aanpassing plaats aan het *acquis communautaire*, met name voor wat betreft de regelgeving van de interne markt. Dat is immers ook in direct Russisch belang. Door productiemethoden en standaarden gelijk te stellen met die van de EU, koppelt Rusland zijn economie aan de Europese economie, die veruit de belangrijkste bestemming is voor zijn exporten. De «normatieve» macht van de EU doet zich daarmee op vanzelfsprekende wijze meer en meer in Rusland (en de andere buurlanden van de EU) gelden.

Zoals gezegd, het strategisch belang van het toekomstige WTO-lidmaatschap van Rusland kan niet genoeg worden benadrukt. Het WTO-lidmaatschap van Rusland is een belangrijk kader voor de EU (en Nederland) om de politieke en economische banden met dit land verder aan te halen.

#### *Afrika*

Hoewel de handelscijfers in relatie tot de grootte van de economie van Afrika als geheel niet slecht zijn, wordt van de totale wereldhandel nog geen 1% met Afrika gevoerd. Ook voor de EU en Nederland is het handelsbelang van Afrika zeer beperkt. Bovendien vindt het grootste deel van deze handel plaats met Zuid-Afrika en Nigeria. De Afrikaanse handelsrelaties met China, India, maar ook Arabische landen zijn de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid. Zo neemt de Chinese en Indiase import van Afrikaanse grondstoffen en productiegoederen sterk toe en zijn China en India beide op zoek naar nieuwe afzetmarkten voor hun producten. Ondanks dit toenemend belang van China en India zijn de EU en de VS momenteel de grootste handelspartners en investeerders in de meeste Afrikaanse landen. Verwacht wordt dat China rond 2010 de grootste handelspartner van Afrika zal zijn.

Leidend voor de politieke en hulprelatie met Afrika is het Verdrag van Cotonou tussen de EU en de ACS-landen. De handelsrelaties vallen sinds kort niet meer direct onder het verdrag van Cotonou, maar krijgen voor de landen die deze ondertekend hebben vorm via de Economic Partnership Agreements (EPA's). Afrikaanse landen die (nog) geen EPA ondertekend hebben vallen onder het APS (standaard, of EBA). De hulprelatie krijgt vooral vorm via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). De politieke relatie krijgt invulling door het voeren van dialoog middels de onder Cotonou vallende instituties. Ook in het in 2007 tijdens de Top van Lissabon afgesloten EU-Afrikaanse Unie Strategisch Partnerschap is afge-

sproken dat samenwerking en dialoog een breed aantal terreinen omvat, waaronder vrede en veiligheid, mensenrechten en handel.

In het Verdrag van Cotonou zijn opschortingsbepalingen gekoppeld aan respect voor de mensenrechten, democratische beginselen en de beginselen van de rechtsstaat alsmede aan ernstige corruptie en de bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens. Als één van de partijen naar het oordeel van de andere partij niet voldoet aan die beginselen, kan de andere partij – na het benutten van de mogelijkheden voor politieke dialoog – consultaties opstarten. Deze consultaties kunnen in het uiterste geval leiden tot zogenaamde passende maatregelen (artikel 96), waaronder het opschorten van de hulp.

Deze bepalingen zijn in praktijk ook regelmatig toegepast. Sinds 1995 heeft de EU in de relatie met (vooral) Afrikaanse ACS-landen de mensenrechtenclausule een aantal maal ingeroepen: voor Niger, Guinée-Bissau, Centraal-Afrikaanse Republiek, Komoren, Togo, Ivoorkust, Liberia, Zimbabwe en Mauritanië. In vrijwel alle gevallen waarin een beroep op artikel 96 werd gedaan, heeft de EU de hulprelatie vervolgens opgeschort of drastisch aangepast. Aanpassing van de hulprelatie betekent meestal dat de hulp alleen nog wordt ingezet ter versterking van het democratisch proces of een vredesproces, ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, vrije media of vluchtelingen, of beperking tot projecten die direct ten goede komen aan de bevolking. Tevens zijn hieraan vaak condities verbonden en worden «road maps» of actieplannen afgesproken waaraan een regering moet voldoen voor (gedeeltelijk) herstel van de hulprelatie. Dergelijke voorwaarden betreffen bijvoorbeeld concrete stappen naar herstel van onafhankelijke rechtspraak, het organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen, verbeterd beheer van overheidsfinanciën, enzovoort. De druk vanuit de EU lijkt in veel gevallen positief bij te hebben gedragen aan verbeteringen in het ACS-land in kwestie. De economische aanwezigheid in Afrika van opkomende landen als China doet daar weinig aan af. Integendeel: het Witboek dat de Chinese regering in 2006 over Afrika presenteerde staat grotendeels in het teken van dezelfde doelstellingen als die van de EU (bereiken Millenniumdoelstellingen, vrede/stabiliteit, economische ontwikkeling). Tijdens de ministeriële Accra-conferentie (High-Level Forum on Aid Effectiveness) in september 2008 viel het op dat de EU en China op veel onderwerpen gelijkgezinder waren dan vooraf werd verondersteld.

Ook de Economic Partnership Agreements (EPA's) die de EU thans met Afrikaanse landen afsluit, kennen bepalingen die een rechtstreekse koppeling leggen met de politieke (opschortingsclausules) van het Verdrag van Cotonou. Daarmee zijn naast hulp ook de handelspreferenties die onder deze akkoorden worden overeengekomen vervlochten met politieke voorwaarden. Zoals hierboven is aangegeven, gelden voor de standaard-APS en EBA-regelingen die aan de Afrikaanse landen ten goede komen ook basisvoorwaarden ten aanzien van naleving van de mensenrechten. Daarnaast is de EU (autonoom of in VN-verband) in uitzonderlijke gevallen overgegaan tot een wapenembargo of specifieke sancties tegen (de leiders in) een bepaald land. De eerder genoemde sanctieregimes tegen Soedan en Zimbabwe zijn hiervan voorbeelden.

Opbrengsten uit illegale delving van grondstoffen zijn vaak de zuurstof waarmee lokale conflicten in Afrika worden gevoed. Handelspolitieke instrumenten worden ingezet om de illegale handel in bloeddiamanten zoveel mogelijk tegen te gaan. Dankzij het zogeheten Kimberley-proces is een certificeringssysteem op wereldwijde schaal ingevoerd dat het mogelijk maakt de oorsprong van diamanten te herkennen en daarmee de handel doorzichtig en verantwoord te maken. Belangrijke opkomende landen als China, India, Rusland of de Verenigde Arabische Emiraten

sluiten zich aan bij de vereiste certificeringsvoorwaarden. Zij tonen zich daarmee verantwoordelijke partners op het snijvlak tussen handel en waarden.

Diverse Europese lidstaten, waaronder Nederland, zijn ook overleg gestart met het bedrijfsleven om te bezien of ook maatregelen kunnen worden getroffen tegen de handel in illegale coltan, cassiteriet en tantalum uit Oost-Congo. Duurzame keteninitiatieven worden in dat kader gestimuleerd.

Ook de Afrikaanse partners spreekt Nederland aan op de naleving van mensenrechten. Zo veroordeelt Nederland de mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden van alle partijen in het Somalische conflict, en brengt het dit onderwerp bilateraal en in EU verband op. In een gesprek met zijn Eritrese collega tijdens de EU-Afrikatop van december 2007, heeft de minister van Buitenlandse Zaken de schending van mensenrechten aan de orde gesteld. Tijdens deze top is ook uitgebreid gesproken over de mensenrechtensituatie in Zimbabwe. Naar aanleiding van de arrestaties van journalisten en oppositieleden in de laatste maanden van 2008, hebben de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en minister Solheim van Noorwegen een gezamenlijke brief aan de Burundese regering gestuurd, waarin zij de inperking van politieke en civiele vrijheden aan de orde stellen. Ook heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in een gesprek met de Burundese president op de vrijlating van de journalisten en politieke opposenten aangedrongen.

#### ASEAN

De ASEAN-groep is een zeer heterogeen gezelschap, dat bestaat uit een tiental landen in Zuidoost Azië met grote verschillen in ontwikkeling (vgl. Singapore en Laos). De EU staat positief tegenover het streven van deze landen tot meer samenwerking op handelseconomisch terrein. Daarom heeft de Europese Unie in 2007 besloten om, ondanks deze verschillen in ontwikkeling tussen de ASEAN-landen, onderhandelingen aan te gaan met de ASEAN als geheel, gericht op de totstandkoming van een vrijhandelsovereenkomst EU-ASEAN. Nederland is voorstander van een ambitieus vrijhandelsakkoord in aanvulling op en ter ondersteuning van het multilaterale stelsel.

Uitgangspunt is de genoemde regionale benadering, maar dat neemt niet weg dat tegelijk bilateraal met de afzonderlijke landen kan worden gesproken over hun ambities in de onderhandelingen. Dit laat ook de mogelijkheid open dat uiteindelijk een akkoord wordt gesloten waaraan niet alle ASEAN landen deelnemen. Dit is ook van belang in verband met de status van Birma. De EU wenst immers om politieke redenen met Birma geen akkoorden te sluiten, en wil ook verhinderen dat Birma voordeel zal hebben van een akkoord met ASEAN-landen. Mede vanwege de positie van Birma zijn de onderhandelingen over een akkoord tussen de EU en ASEAN als geheel inmiddels vastgelopen.

Het is zeer denkbaar dat binnen afzienbare termijn onderhandelingen gevoerd gaan worden met afzonderlijke landen (aangevuld met een regionale component). Meest daarvoor in aanmerking komende landen zijn het al zeer liberale Singapore en Vietnam.

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft met name grote belangstelling voor Vietnam. De economie van Vietnam verandert snel van een gecentraliseerde planeconomie in een meer markt-georiënteerde economie. De hervormingen (Moi Doi) hebben ertoe geleid dat Vietnam tot voor kort één van de snelst groeiende markten ter wereld was. Tussen 1999 en 2008

werd een gemiddelde economische groei van 7,5% op jaarbasis gerealiseerd. De groei van het BNP werd voornamelijk veroorzaakt door sterke export, private investeringen en consumptie. De laatste jaren vlakt de groei echter af. Nederland heeft een handelstekort met Vietnam. De waarde van de Vietnamese invoer in Nederland was in 2007 twee maal zo groot als de Nederlandse uitvoer naar Vietnam (€ 600 tegenover € 300 miljoen). Ook in de intensieve bilaterale betrekkingen met Indonesië wordt gesproken over waarden (waaronder mensenrechten) en economische onderwerpen.

Met de individuele ASEAN landen wordt ook over Partnerschap- en Samenwerkingsovereenkomsten (PSOs) onderhandeld. Afgesproken is dat er geen vrijhandelsakkoord wordt afgesloten voordat er een (geactualiseerde) PSO ligt met elk van de ASEAN-landen waarmee een vrijhandelsakkoord gesloten wordt. Dit verzekert dat er voldoende aandacht wordt gegeven aan de wens – en eerder gemaakte Europese afspraken – om via de introductie van politieke clausules met deze landen de dialoog inzake politieke onderwerpen aan te gaan en indien noodzakelijk ook te verbinden met de economische dimensie.