



Samenvatting

Handel, belangen en waarden

Evaluatie van het Nederlandse handels- en investeringsbeleid

12 | Handel, belangen en waarden | Samenvatting | Nr. 442 | Handel, belangen en waarden | Samenvatting | Nr. 442 | Handel, belangen en waarden | S



Inleiding

Al eeuwenlang wordt de Nederlandse economie gevormd door internationale handel en buitenlandse directe investeringen. In 2018 was een derde van het Nederlandse kapitaal afkomstig van de export; de binnenlandse toegevoegde waarde van de export bedroeg 262 miljard euro.¹ De waarde van de import in datzelfde jaar was 391 miljard euro en in 2019 was Nederland de nummer twee in de wereld op het gebied van uitgaande investeringen.²

Het overheidsbeleid en de internationale en Europese (d.w.z. EU-)regelgeving hebben de particuliere handels- en investeringsstromen beïnvloed. Dit beleid en deze regelgeving zijn in de loop van de tijd geëvolueerd doordat ze zich hebben aangepast aan politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Hoewel IOB het handelsbeleid van de EU in de afgelopen 15 jaar diverse keren heeft geëvalueerd, heeft er sinds 2007 geen beoordeling van het Nederlandse handels- en investeringsbeleid meer plaatsgevonden.³

In dit onderzoek wordt het Nederlandse handels- en investeringsbeleid in de periode van 2013 tot en met 2019 beoordeeld, aangevuld met belangrijke ontwikkelingen sinds 2019. Het onderzoek stelt vast aan welke zaken op het gebied van handels- en investeringsbeleid Nederland prioriteit geeft. Daarnaast wordt beoordeeld of en hoe Nederland heeft bijgedragen aan de internationale agenda, besluitvorming en uitvoering van handelsovereenkomsten, in de context van de Europese Unie (EU) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het rapport levert een bouwsteen voor de beleidsevaluatie van artikel 1 van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

| 2 |

Deze samenvatting beschrijft het Nederlandse handels- en investeringsbeleid en de bestuurslagen die daarbij betrokken zijn. Daarna worden vijf casestudies van specifieke terreinen van het handels- en investeringsbeleid gepresenteerd en tot slot volgen enkele algemene observaties en aanbevelingen.

Het Nederlandse handels- en investeringsbeleid, meerdere bestuurslagen en betrokkenen.

In deze evaluatie van het Nederlandse handels- en investeringsbeleid wordt geconstateerd dat de Nederlandse beleidsdoelstellingen beter dienen te worden uitgewerkt en systematischer tot uiting moeten komen in concrete beleidsstandpunten en -instructies. Daarnaast ontbreekt een actueel afwegingskader om de handelsbelangen af te wegen tegen andere beleidsprioriteiten, wat een coherente aanpak bemoeilijkt.

¹ CBS (2020).

² Ibid.

³ MEA (2007).

De nieuwe agenda voor hulp-, handels- en investeringsbeleid

In 2012 werden het ontwikkelingssamenwerking-beleid en het handels- en investeringsbeleid samengevoegd tot één beleidsagenda en werd er een minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) aangesteld. Als gevolg daarvan werd het directoraat-generaal dat verantwoordelijk was voor buitenlandse economische betrekkingen, het DGBEB, dat onder het ministerie van Economische Zaken viel, ondergebracht bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het handels- en investeringsbeleid helpt landen de basisvoorwaarden en -regels te scheppen waarbinnen particuliere ondernemingen in het buitenland kunnen handelen en investeren. In 2013 werd er nieuw Nederlands beleid voor hulp, handel en investeringen ingevoerd, met drie centrale doelstellingen: (1) het uitbannen van extreme armoede binnen één generatie; (2) duurzame, inclusieve groei wereldwijd; en (3) het faciliteren van succes voor Nederlandse ondernemingen in het buitenland.⁴ Daarnaast was maatschappelijk verantwoord ondernemen vanaf 2013 een expliciet doel van de hulp- en handelsagenda en werd gendergelijkheid in 2018 een dwarsdoornijdende prioriteit.⁵

Er werden vier doelstellingen specifiek voor het internationale handels- en investeringsbeleid geformuleerd: (1) het afsluiten van vrijhandelsakkoorden (FTA's) op EU-niveau; (2) het bevorderen van de internationalisering van de Nederlandse private sector; (3) het aantrekken van buitenlandse directe investeringen voor Nederland; en (4) het beschermen van de Nederlandse investeringen in het buitenland.⁶ Hoewel de belangrijkste aandachtsgebieden in het Nederlandse beleid zich in de loop van de rapportageperiode hebben ontwikkeld, zijn deze doelstellingen voor het handels- en investeringsbeleid in lijn gebleven met de in 2013 vastgestelde doelstellingen.

131

Behalve in de beleidsstukken van de kabinetten Rutte II en III⁷ zijn de drie overkoepelende beleidsdoelen (evenals de vier specifieke doelstellingen voor het internationale handels- en investeringsbeleid) niet nader uitgewerkt in de onderliggende beleidsdocumenten. Ook zijn deze beleidsdoelen niet systematisch geoperationaliseerd, vooral niet als het gaat om doelen op gebied van investeringsbeleid.

Bestuur met meerdere lagen en belanghebbenden

Omdat het handelsbeleid – en, in hoge mate, ook het investeringsbeleid – een exclusieve EU-bevoegdheid is, formuleert de Europese Commissie (EC) voorstellen en onderhandelings-standpunten en spreekt zij namens de EU en haar lidstaten, waaronder Nederland, in de WTO en in onderhandelingen over vrijhandels- en investeringsakkoorden met derde landen.

⁴ MFA (2013), p. 6.

⁵ MFA (2013) en MFA (2018). Men kan stellen dat deze onderwerpen ook verband houden met handel. In dit rapport definiëren we de term handelsbelangen als nationale economische (en zakelijke) belangen, terwijl de term niet-handelsbelangen vooral wordt gebruikt voor andere publieke, maatschappelijke en milieubelangen, zoals duurzaamheid, MVO, gender en arbeidsrechten. Het vinden van een evenwicht tussen botsende belangen was een terugkerende uitdaging in alle bestudeerde kwesties.

⁶ MFA (2013), pp. 41-43.

⁷ Deze beleidsnota's zijn: Wat de wereld verdient (2013) en Investeren in perspectief (2018).

Nederlandse interventies zijn derhalve primair gericht op het beïnvloeden van het internationale handels- en investeringsbeleid via de EU, waaronder in de WTO: er is dus sprake van meerdere bestuurslagen.

Binnen de EC is het directoraat-generaal Handel (DG Handel) de belangrijkste speler in dit verband. Dat DG stelt beleidsvoorstellen op, die vervolgens verder worden ontwikkeld in formele en informele vergaderingen. De Nederlandse vertegenwoordigers zijn hoofdzakelijk werkzaam in het Comité handelspolitiek (TPC, een raads werkgroep) van de EU. De minister van BHOS vertegenwoordigt Nederland op politiek niveau in de Raad Buitenlandse Zaken van de EU, als die vergadert met de ministers die verantwoordelijk zijn voor ontwikkelingssamenwerking en/of buitenlandse handel.

De minister van BHOS is verantwoordelijk voor de beleidscoherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en buitenlands handels- en investeringsbeleid.⁸ Er is echter geen actueel afwegingskader om uiteenlopende of botsende belangen binnen het Nederlandse handels- en investeringsbeleid, het beleid op ontwikkelingssamenwerking en/of het buitenlandbeleid tegen elkaar af te wegen, wat de beleidscoherentie bemoeilijkt.⁹ Daar staat tegenover dat een brede groep niet-overheidsactoren regelmatig wordt geraadpleegd en uitgenodigd om hun visie te geven op beleidsvoorstellen, waardoor rekening kan worden gehouden met bepaalde niet-handelsbelangen, al weegt dit niet volledig op tegen het ontbreken van een actueel afwegingskader.

| 4 |

De vijf casestudies

Er zijn vijf casestudies uitgevoerd om vast te stellen of en hoe de Nederlandse interventies hebben bijgedragen aan het verwezenlijken van de Nederlandse beleidsdoelen op vijf specifieke gebieden, waarbij de nadruk lag op beleidssucces in de EU. De cases zijn geselecteerd op basis van interviews en de relevantie van de onderwerpen. Hoewel deze casestudies niet alle aspecten van het handels- en investeringsbeleid omvatten en het dossiers betreft waarop Nederlands het meest actief was, zijn ze representatief voor de belangrijkste handels- en investeringsdossiers in 2013–2019, waarin Nederland politiek en diplomatiek heeft geïnvesteerd. Bovendien omvatten de casestudies een verscheidenheid aan handels- en investeringskwesaties en verschillende stadia van beleidsvorming, en gaat het om zowel EU als WTO dossiers. Op basis van de casestudies zijn verschillende waarnemingen op hoger niveau gedaan, die zijn vertaald naar aanbevelingen. Deze zullen aan het eind van deze samenvatting worden gepresenteerd.

Hoewel sommige conclusies uniek waren voor een bepaalde casestudie, kwamen er uit deze cases ook diverse overkoepelende conclusies naar voren. Nederland heeft de EC actief aan haar verantwoordelijkheden gehouden met betrekking tot beleidsvorming, procedures en

⁸ MFA (2013).

⁹ Er is echter wel een afwegingskader voor niet-handelskwesaties dat dateert uit 2009 (MFA, 2009). Kamerstuk 2008–2009, 26 485, nr. 68.

tenuitvoerlegging. Dit gebeurde door meer transparantie te eisen, de EU (in verschillende maten) richting een liberaler standpunt te bewegen en juiste uitvoering van het beleid te eisen. De casestudies illustreren gebieden waarop Nederland, individueel of in samenwerking met gelijkgestemde landen, heeft bijgedragen aan de EU-agenda en de EU-positie op onderwerpen die voor Nederland prioriteit hebben. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld een bijdrage geleverd aan de agenda en beleidsvorming op het gebied van hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling (TSD) in vrijhandelsakkoorden, maatschappelijk verantwoord ondernemen, de ‘regel van het laagste recht’ (LDR) in handelsbeschermingsbeleid en meer transparantie in onderhandelingen over vrijhandelsakkoorden. Daarnaast heeft Nederland meer transparantie geëist en zich uitgesproken voor de effectieve tenuitvoerlegging van beleid, bijvoorbeeld met betrekking tot berekeningen ter rechtvaardiging van de uitvoering van handelsbeschermingsmaatregelen en voor de effectieve uitvoering van beloften die zijn gedaan in TSD-hoofdstukken.

Op andere gebieden waren de resultaten beperkter of minder duidelijk. Nederland zou zijn algemene prestaties kunnen verbeteren door strategischer te handelen en doelstellingen te operationaliseren tot concrete standpunten.

De belangrijkste bevindingen per casestudie worden hieronder gepresenteerd. Aan het begin van elke casus worden (in cursief) kort de overkoepelende conclusies over de betreffende casestudie besproken.

151

Handelsbeschermingsinstrumenten

Nederland is er – samen met enkele liberale partners – in geslaagd het liberale karakter van de ‘regel van het laagste recht’ te behouden en wist de EC verantwoordelijk te houden en bewijs te eisen om aanpassingen te rechtvaardigen. Dit wordt gezien als een beleidssucces.

Handelsbeschermingsinstrumenten (TDI's) zoals antidumping- of antisubsidiemaatregelen kunnen worden gebruikt om op te treden tegen oneerlijke handelspraktijken. Een belangrijke ontwikkeling in het handelsbeschermingsbeleid in de beoordelingsperiode was de hervorming van het handelsbeschermingsmechanisme van de EU, samen met een nieuwe antidumpingmethodologie. Verschillende ontwikkelingen hebben de hervorming momentum gegeven, zoals de noodzaak van meer transparantie en voorspelbaarheid van onderzoeken in het TDI-mechanisme van de EU. Sommige onderdelen van het voorstel van de EC veroorzaakten aanzienlijke onenigheid tussen de lidstaten, waardoor de onderhandelingen jarenlang in een impasse zaten. Vooral het voorstel tot het niet toepassen van de ‘regel van het laagste recht’ (LDR) om dumpingpraktijken aan te pakken zorgde voor onenigheid.

In het algemeen was Nederland voorstander van het initiatief van de EC om het handelsbeschermingsbeleid van de EU te hervormen. Het was van mening dat diverse onderdelen van de voorstellen voor hervorming de efficiëntie en effectiviteit van het systeem

zouden vergroten en een gelijk speelveld zouden bevorderen.¹⁰ Als land met een liberaal kabinet en een open economie was Nederland echter fel gekant tegen bepaalde aspecten van de voorgestelde hervorming. Het was met name kritisch over het voorstel de LDR niet toe te passen. Samen met andere voorstanders van de LDR was Nederland van mening dat het opgeven van deze regel misbruik mogelijk zou kunnen maken, waarbij de antidumping-maatregelen breder zouden worden toegepast dan nodig was om de schade aan import-concurrerende industrieën te herstellen, en geen rekening zouden houden met de belangen van andere belanghebbenden in de EU, zoals verwerkende industrieën en consumenten.

Daarom nam Nederland aan het begin van de onderhandelingen, in 2013, een resoluut standpunt in, namelijk tegen het voorstel om de LDR niet toe te passen. Eind 2016 veranderde dit standpunt echter en toonde Nederland zich meer bereid tot een compromis. Het initiële resolute standpunt en de veranderingen die volgden, waren deels gevolg van de onderhandelingsstactiek, maar er waren ook andere ontwikkelingen die eraan bijdroegen dat de positie veranderde. De opeenhoping van overcapaciteit in grondstofverwerkende industrieën (zoals staal), meer protectionistisch handelsbeleid van grote mondiale spelers (bijv. China en de Verenigde Staten), het debat over de handhaving van de status van China als een land zonder markteconomie en politieke ontwikkelingen droegen bij aan een meer flexibele opstelling. Het gewijzigde standpunt was ook het gevolg van inbreng van de permanente vertegenwoordiging bij de EU (PV EU), die aangaf dat Nederland achterliep in de onderhandelingen. De PV meende dat het blijven vasthouden aan een ferm standpunt in de eindfase van het onderhandelingsproces niet vruchtbaar zou zijn en dat het risico bestond dat Nederland zichzelf buiten de discussie zou plaatsen.

[6]

Wat de resultaten betreft, is Nederland er – samen met liberale partners – uiteindelijk in geslaagd het liberale karakter van de LDR te behouden en wist het de EC verantwoordelijk te houden en bewijs te eisen om aanpassingen te rechtvaardigen. Dit was een beleidssucces. Daarnaast heeft Nederland, in het besef dat het slechts één van de 28 lidstaten was (en dat overeenstemming en compromis nodig waren), terecht geïnvesteerd in coalitievorming.

Deze casestudie wordt verder uitgewerkt rond de inspanningen inzake antidumping-maatregelen tegen geïmporteerde biodiesel en elektrische fietsen (e-bikes), waarbij Nederland in beide gevallen aanvankelijk een liberaal standpunt innam. In lijn met de bevindingen in de context van de TDI-modernisering illustreren de cases van de biodiesel en de elektrische fietsen het succes van Nederland in het ter verantwoording roepen van de EC, door transparantie en berekeningen te eisen ter rechtvaardiging van maatregelen.

Tot slot laten de biodiesel en e-bikes cases zien hoe moeilijk het is om beleidscoherentie te bereiken. Ontwikkelingen op het gebied van handelsbeschermingsbeleid kunnen bijvoorbeeld conflicteren met de Nederlandse doelstellingen inzake ontwikkelingsbeleid en

¹⁰ Dit houdt in dat de mededinging in de wereldwijde economie 'eerlijk' is, zonder verstoring door marktbarrières of overheidsoptreden. Een gelijk speelveld geeft alle landen en ondernemingen de mogelijkheid op gelijke voet met elkaar te concurreren (OESE (2019)).

kunnen van invloed zijn op bilaterale betrekkingen met partnerlanden, ook op andere gebieden.

Hoofdstukken handel en duurzame ontwikkeling

Nederland (en het Verenigd Koninkrijk) had wisselend succes als het gaat om het beïnvloeden van de onderhandelingsagenda van de EC op dit gebied. In de FTA van de EU met Japan slaagde Nederland erin dierenwelzijn te laten opnemen, maar niet specifiek de walvisvaart. Op het gebied van gender was het succes tot 2019 bescheiden.

Sinds 2011 maken hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling integraal onderdeel uit van vrijhandelsakkoorden tussen de EU en derde landen. Door het opnemen van sociale en milieuvoorwaarden heeft de EC geprobeerd haar handelspartners er (opnieuw) toe te bewegen hun bestaande plichten op grond van de relevante arbeids- en milieuakkoorden en -conventies na te komen en zich ingezet om een gelijk speelveld te creëren. Nederland was in dit verband een van de koplopers: het was vanaf het begin een groot pleitbezorger van TSD-hoofdstukken in alle akkoorden, waarbij ook het belang van handhaving werd benadrukt. Aangezien de standpunten van Nederland en de EC vanaf het begin op één lijn zaten, is het onmogelijk de opname van TSD-hoofdstukken exclusief toe te schrijven aan de Nederlandse inspanningen. In diverse handelsakkoorden zijn echter duidelijke resultaten aan te wijzen.

171

In het geval van de FTA tussen de EU en Zuid-Korea sprak Nederland zich bijvoorbeeld uit voor een grotere rol voor de International Labour Organization (ILO) in het oplossen van geschillen. Nederland wilde graag meer druk uitoefenen op Zuid-Korea, waaronder de mogelijkheid van handelssancties door het intrekken van preferentiële voordelen. Uiteindelijk werd besloten dergelijke sancties te schrappen, omdat de EU besloot assertiever op te treden tegen Zuid-Korea met betrekking tot bestaande overtredingen van ILO-conventies.

Wat betreft de onderhandelingen over het Trans-Atlantisch Partnerschap voor handel en investeringen (TTIP) hadden Nederland en het Verenigd Koninkrijk wisselend succes als het gaat om het beïnvloeden van de onderhandelingsagenda van de EC. In de FTA van de EU met Japan slaagde Nederland erin dierenwelzijn te laten opnemen: het wist de kwestie op de agenda te krijgen en deze werd omgezet in beleid. Maar hoewel dierenwelzijn werd opgenomen in deze FTA en de mogelijkheid van het verkennen van verdere samenwerking werd besproken, spreekt het TSD-hoofdstuk van 'een nadruk op boerderijdieren',¹¹ waarmee het onderwerp van walvisvaart uit de weg wordt gegaan, dat in dit geval juist bijzonder relevant was.

Het succes op het gebied van gender was tot nu toe beperkt. Hoewel gendergelijkheid een prioriteit was in het Nederlandse handels- en ontwikkelingsbeleid, werd dit standpunt niet geoperationaliseerd in concrete doelstellingen – en op dit moment bevat geen van de

¹¹ EU/JP/en, p. 482.

definitieve TSD-hoofdstukken in FTA's die in de verslagperiode zijn afgesloten bepalingen over gender.¹²

De Overeenkomst betreffende de handel in diensten

Nederland was actief op dit dossier en heeft samengewerkt met een groep gelijkgestemde lidstaten om de EU enigszins in de richting van meer liberale standpunten te bewegen.

Vanaf 2013, nadat de GATS¹³- onderhandelingen in de Doharonde in een impasse terecht waren gekomen, onderhandelde een selecte groep WTO-leden over een concept-overeenkomst over de handel in diensten (Trade in Services Agreement, TiSA). De TiSA-onderhandelingen liepen eind 2016 echter ook vast, als gevolg van fundamentele verschillen tussen deelnemers, waaronder de Verenigde Staten (VS) en de Europese Unie. De onderhandelingspartners hadden conflicterende ideeën over hoe de handel in diensten moest worden geliberaliseerd, hoe er moest worden omgegaan met zaken als privacy en welke uitzonderingen moesten worden toegestaan.

Nederland hechtte veel waarde aan de TiSA, vanwege het comparatieve voordeel van Nederland op het gebied van diensten, waaronder digitale diensten. Het sprak zich uit voor een ambitieuze liberalisatieovereenkomst, waarbij geen enkele sector bij voorbaat uitgesloten was, en die tegelijkertijd de belangen van ontwikkelingslanden zou waarborgen als zij in een later stadium multilateraal zou worden. Waar de EU (de EC en andere lidstaten) verregaande uitzonderingen voor publieke dienstensectoren voorstelde, maakte Nederland zich geen zorgen dat de beleidsruimte beperkt zou worden en stelde het dat de TiSA de nationale belangen in die zin afdoende zou beschermen. Als liberaal land met offensieve belangen in andere markten¹⁴ wilde Nederland geen specifieke dienstensectoren afschermen bovenop de door de EU brede genoemde uitzonderingen.

| 8 |

Nederland was actief op dit dossier en heeft samengewerkt met een groep gelijkgestemde lidstaten om de andere EU lidstaten enigszins richting meer liberale standpunten te bewegen. Aangezien de standpunten van de Europese Commissie en die van Nederland grotendeels op één lijn zaten en de onderhandelingen over de TiSA zijn vastgelopen, kunnen we geen specifiek beleidssucces aanwijzen en toeschrijven aan Nederland.

Op het gebied van privacybescherming was Nederland voorstander van een ambitieus EU-mandaat vanwege zijn eigen offensieve belangen. De EC had tijd nodig om een voorstel te formuleren waarin alle lidstaten zich konden vinden, dat werd gefaciliteerd door de vaststelling van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2016. Een ander onderwerp waarin Nederland geïnteresseerd was, was het toelaten van tijdelijke professionele arbeidskrachten. Het oefende invloed uit op het standpunt van de EU met een

¹² BEB-collega's hebben er echter op gewezen dat er bij de onderhandelingen over het concept van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Chili overeenstemming was over de meeste artikelen over gender (EC (2020)).

¹³ Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten.

¹⁴ Met 'offensieve belangen' bedoelen we hier belangen bij het verkrijgen van toegang tot de markt van de onderhandelingspartner.

concreet voorstel. De belangen van de minst ontwikkelde landen waren een andere prioriteit voor Nederland, maar het was onmogelijk om bepalingen daarover in de tekst te krijgen. Ook de wens om verwijzingen naar ILO-conventies op te nemen werd vrij snel losgelaten vanwege bezwaren van de VS en de paar ontwikkelingslanden die deelnamen.

Een meer algemene les hieruit is dat een nieuwe poging tot het opstellen van een overeenkomst tot economische integratie voor een TiSA is gedoemd te mislukken (vanwege de weerstand daartegen bij andere WTO-leden). Het alternatief van een plurilaterale overeenkomst in de context van de WTO waarin markttoegang wordt geregeld, is waarschijnlijk alleen haalbaar als de groep voor alle landen open staat, met een kritieke massa van landen aan tafel en toepassing van het concept van de meest begunstigde natie, waarbij wordt geaccepteerd dat kleinere (ontwikkelings)landen in enige mate 'meeliften'.

Investeringsbescherming, investeerdersplichten en geschillenbeslechting

De Nederlandse inspanningen om het investeringsbeschermingssysteem te hervormen waren zichtbaar en het voorstel van de EC over dat onderwerp was in overeenstemming met de voorstellen die Nederland en enkele andere lidstaten hadden ingediend. De Nederlandse modeltekst voor bilaterale investeringsakkoorden is progressief en geeft een goed theoretisch voorbeeld.

In investeringsakkoorden, ter bescherming van investeringen, moeten de rechten en plichten van investeerders in evenwicht zijn. Naarmate ontwikkelingslanden sterker werden, wat onder andere leidde tot meer geschillen tussen investerende bedrijven en overheden, en er ook investeringsverdragen werden gesloten tussen OESO-landen, werd de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (ISDS) belangrijker en tegelijkertijd controversiëler. In 2015 was Nederland – met een groot netwerk van bilaterale investeringsverdragen – een van de meest actieve lidstaten voor wat betreft het bevorderen van de instelling van een systeem van investeringsgerecht (ICS) als een alternatief voor ISDS. Het uiteindelijke doel was het oprichten van een permanent multilateraal investeringsgerecht. Zo'n hervormd systeem zou de mogelijkheid van beroep bieden, onafhankelijke rechters en een gemoderniseerde arbitrageprocedure, met rechten voor getroffen derde partijen, om zo een gelijk spelveld te bevorderen. Het voorstel van de EC om het systeem te hervormen kwam in hoge mate overeen met de voorstellen die Nederland samen met enkele andere lidstaten had ingediend. De Nederlandse inspanningen waren zeer zichtbaar, maar aangezien de EC vanaf het begin van de besprekingen de Nederlandse standpunten grotendeels deelde, kan dit resultaat niet alleen aan Nederland worden toegeschreven.

Bovendien werd het systeem van investeringsgerecht weliswaar in sommige FTA's van de EU opgenomen, in het bijzonder in de Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen de EU en Canada, maar moet het nog steeds worden ingevoerd. Enkele onderhandelingspartners weigerden een ICS op te nemen in de akkoorden. De EC en de lidstaten – waaronder Nederland – waren in de meeste gevallen van mening dat de rechtsstaat in de betreffende landen voldoende ontwikkeld was en hielden daarom niet vast aan hun principiële wens om een hoofdstuk over investeringsbescherming op te nemen met een ICS, en/of schoven de kwestie van geschillenbeslechtingsmechanismen door naar toekomstige onderhandelingen. Uiteindelijk gingen de EU en de lidstaten pragmatisch met deze zaken

om. Gezien de stand van zaken in de gesprekken zal een multilateraal investeringsgerecht voorlopig waarschijnlijk nog slechts een streven voor de toekomst blijven.

Een ander, maar verwant onderwerp is de nieuwe modeltekst voor bilaterale handelsakkoorden die Nederland in 2018 heeft opgesteld. Deze tekst werd definitief vastgesteld na een inclusief en uitvoerig raadplegingsproces. De modeltekst heeft tot doel directe investeringen duurzamer te maken en introduceert uitgebreide bepalingen over eerlijke behandeling van buitenlandse investeerders alsook een modern mechanisme voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en overheden. Hoewel de tekst wordt gezien als een aanzienlijke stap vooruit, benadrukken critici dat het nog steeds een zeer brede bescherming van investeerders biedt, en rechtstreekse toegang tot internationale geschillenbeslechting. Nederland is bezig met heronderhandelingen over de bilaterale investeringsverdragen met tien landen, maar als gevolg van de COVID-19-pandemie en andere obstakels (aan de kant van de onderhandelingspartners) is de modeltekst nog niet echt in de praktijk getest en ook nog niet opgenomen in nieuwe akkoorden.

Economische partnerschapsakkoorden met Afrika

Het onderzoek toont gematigd positieve maar beperkte resultaten. Nederland was actief in het opbrengen van de EPA's in de EU en WTO en in het stimuleren van de dialoog. Nederland speelde de rol van 'eerlijke bemiddelaar' in de EPA-onderhandelingen en boekte enkele resultaten op tussenliggend niveau, met name op gebied van bewustwording en samenwerking. Het is echter aannemelijk dat de interventies van andere landen ook hebben bijgedragen aan de (eind-) resultaten en dat er ook negatieve neveneffecten zijn veroorzaakt. Wat betreft het succes van de EU als geheel is er weliswaar vooruitgang geboekt in sommige onderhandelingen met Afrikaanse regio's, maar zijn andere onderhandelingen grotendeels mislukt of hebben ze slechts gedeeltelijke resultaten opgeleverd.

| 10 |

In 2001 begon de EU aan onderhandelingen met groepen van staten in Afrika, het Caribisch gebied en het gebied van de Stille Oceaan (de ACS-landen) voor economische partnerschapsakkoorden (EPA's) in overeenstemming met de WTO. Deze evaluatie richt zich op de onderhandelingen met Afrikaanse landen gedurende de onderzoeksperiode. In EPA's komen beleidsdoelen op het gebied van ontwikkeling, handel en investering samen. De belangrijkste Nederlandse beleidsdoelstelling in dit verband was het bevorderen van de ontwikkeling van de ACS-landen en hun regionale integratie. Daarbij heeft Nederland zich uitgesproken voor voldoende beleidsruimte en flexibiliteit in de producten die onder de akkoorden vallen, en voor waarborgen en overgangsperioden voor ACS-landen. Een andere Nederlandse doelstelling was het voortzetten en versterken van de handels- en investeringsbetrekkingen met deze landen. Nederland was een van de landen die zich het duidelijkst uitsprak voor de ontwikkelingsvriendelijkheid van de EPA's en sloot zich grotendeels aan bij het optreden van de EC.

In 2013 bood de Nederlandse minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking aan onderhandelingen met de Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC), West-Afrika, en de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC) te faciliteren. Door de rol van eerlijke bemiddelaar op zich te nemen, wilde ze de onderhandelingen helpen versnellen en de nieuwe Nederlandse hulp-, handels- en investeringsagenda gestalte geven. Interessant

genoeg kwam dit aanbod voor de EC als een verrassing. Om haar rol te vervullen stelde de minister een denktank aan voor het organiseren van bijeenkomsten van belanghebbenden in de drie regio's en in Nederland. De belanghebbenden waardeerden deze bijeenkomsten. De minister besprak de EPA-onderhandelingen ook met ander buitenlandse handel ministers om de voortgang te bevorderen. Daarnaast nam Nederland deel aan diverse initiatieven, waaronder het sturen van een brief van Europese 'Vrienden van EPA' aan de EC eind 2013, die een positief effect zou hebben gehad. Aan de andere kant veroorzaakte de brief ook enige wrijving bij de EC, die dacht dat haar onderhandelingsstandpunt werd ondergraven.

Nederland boekte een gematigd positief, maar beperkt resultaat in de functie als eerlijke bemiddelaar, met name resultaten op tussenliggend niveau zoals meer bewustwording en samenwerking. Hoewel Nederland stelde een belangrijke rol te hebben gespeeld in de voortgang van de onderhandelingen, is de daadwerkelijke impact meer genuanceerd, gelet op sommige averechtse effecten en gelet op de aannemelijke impact van andere lidstaten en denktanks. Daarnaast is de rol van Nederland als lidstaat van de EU én als eerlijke bemiddelaar een lastige combinatie, die onpartijdigheid bemoeilijkt.

Bovendien hebben sommige onderhandelingen met de Afrikaanse regio's weliswaar vooruitgang geboekt,¹⁵ maar zijn andere EPA-onderhandelingen in de Afrikaanse regio's grotendeels mislukt of hebben ze slechts beperkte resultaten behaald, zoals tijdelijke EPA-akkoorden met individuele landen of voortzetting van de toegang op grond van de markttoegangsregeling. Daar komt bij dat er ook nadelige effecten zijn opgetreden: de EPA's veroorzaakten problemen voor de regionale integratie en leidden in enige mate tot gebrouilleerde politieke betrekkingen tussen de EU en Afrika. Hieruit kan onder meer de les worden getrokken dat de onderhandelingen van de EU als geheel met Afrikaanse regio's als geheel niet te ambitieus zouden moeten zijn. Waar EPA's waarde kunnen toevoegen, zal dat per land variëren – en er moet worden gezocht naar alternatieve manieren om de markttoegang te vergroten.

[11]

In het algemeen is een geleerde les dat de rol van eerlijke bemiddelaar moeilijk te vervullen is als lidstaat van de EU (als partij bij de onderhandelingen). Een tweede geleerde les is dat de belanghebbenden moeten worden betrokken en geïnformeerd om potentiële negatieve effecten te kunnen aanpakken.

Overkoepelende observaties, algemene conclusies en aanbevelingen

Uit de casestudies komen duidelijk drie specifieke, overkoepelende observaties naar voren. Deze worden hieronder besproken en aangevuld met praktische aanbevelingen. De overkoepelende observaties hebben betrekking op beleidscoherentie, Nederlands beleidssucces in de EU en capaciteit. Deze kwesties worden belicht om suggesties te doen voor betere prestaties op het gebied van handels- en investeringsbeleid. Deze bespreking bevat enkele conclusies, maar dient niet om algemene bevindingen weer te geven over het

¹⁵ Zie Ecorys (2021), p. 158 voor een overzicht van EPA's.

succes van Nederland in het beïnvloeden van EU-standpunten en internationale onderhandelingen (of het gebrek aan succes).¹⁶

In het algemeen concluderen wij dat de Nederlandse bijdragen aan het standpunt van de EU zouden kunnen worden verbeterd door te zorgen voor een meer strategische benadering en gerichtere inspanningen, met meer operationeel beleid en meer specifieke capaciteit.

Beleidsprioriteiten en beleidscoherentie

De beleidsdoelen op het niveau van de vijf bestudeerde onderwerpen waren vaak tamelijk breed geformuleerd. Ze waren niet voorzien van een strategie waarin was uitgewerkt hoe de doelen moesten worden bereikt of de prioriteiten moesten worden geoperationaliseerd (per dossier); en evenmin van duidelijke indicatoren om het succes te meten. Ook is er geen actueel afwegingskader om de (economische) handelskwesties af te wegen tegen (andere) niet-handelsgerelateerde prioriteiten en om de samenhang (coherentie) tussen het Nederlandse handels- en investeringsbeleid, ontwikkelingsbeleid en buitenlandbeleid te bevorderen. Bovendien werden de formele standpunten niet consequent, op regelmatige basis of op strategische wijze aangepast aan de veranderende omstandigheden en werden ze evenmin omgezet in tussenliggende doelstellingen of operationele beleidsdoelen per onderhandelingsthema.

Wij bevelen aan dat het ministerie van Buitenlandse Zaken (MBZ), in het bijzonder het DGBEB, de belangrijkste beleidsprioriteiten op systematische wijze selecteert en operationaliseert en ze opneemt in alle instructies en documenten. We stellen ook voor dat het afwegingskader over handels- en niet-handelskwesties uit 2009 wordt herzien en bijgewerkt om te helpen op transparante wijze tot een evenwichtig standpunt te komen als er sprake is van conflicterende belangen, of van zorgen over de verenigbaarheid van de voorgenen maatregelen met de WTO. Tot slot doen we de aanbeveling kaderinstructies op te stellen, om de kernpunten vast te leggen, maar vooral op zo'n manier dat er enige flexibiliteit is om de standpunten regelmatig aan te passen aan veranderende omstandigheden.

| 12 |

Beleidssucces in de EU

De Nederlandse inspanningen hebben zich vooral gericht op het vertalen van beleidsstandpunten in het mandaat van de EC voor onderhandelingen met derde landen en in de WTO. De vijf cases waren mede geselecteerd omdat Nederland daarop een proactieve en zichtbare inzet zou hebben gepleegd. Hoewel Nederland op specifieke dossiers inderdaad een actieve benadering heeft gehanteerd en zijn standpunt duidelijk naar voren heeft gebracht, heeft het op andere dossiers een tamelijk reactieve houding aangenomen tegenover voorstellen van de Commissie over handels- en investeringsdossiers. In die gevallen leek het Nederland te ontbreken aan maatwerk, en aan een duidelijke visie en strategie over de gewenste richting en beleidsvoering van de EU. Waar Nederland een meer proactieve houding koos, was de bijdrage aan de agenda en het standpunt van de EU aanzienlijk, vooral wat betreft het bepalen van de agenda en het formuleren van EU-standpunten; het sprak zich uit voor effectieve hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in FTA's en hielp gender en

¹⁶ Zulke bevindingen zijn te vinden in de bovenstaande casestudies en worden hier niet herhaald.

MVO op de internationale agenda te krijgen. Afgezien van het bepalen van de agenda was het resultaat (tot nu toe) echter vaak beperkt. Nederland heeft zich wel met succes ingezet voor transparantie in de manier van werken van de EC en raadpleging van de belanghebbenden.

Wij bevelen de beleidsmakers aan voor prioritaire processen maatwerk te leveren: op systematische wijze een stakeholder-analyse uit te voeren, te identificeren welke coalities moeten worden gevormd en een strategie te ontwikkelen om grote belangen te bevorderen, maar tegelijkertijd de strategie regelmatig aan te passen aan de omstandigheden. We bevelen hen ook aan de nauwe betrokkenheid bij de EC voort te zetten, om het Nederlandse beleidssucces te verbeteren en tegelijk de EC aan haar verantwoordelijkheden te kunnen blijven houden.

Capaciteit

Het aantal medewerkers van het MBZ en de permanente vertegenwoordigingen bij de EU (PV EU) en de WTO (PV WTO) voor handels- en investeringsbeleid is beperkt. Het behouden van voldoende ervaren medewerkers is essentieel om beleidssucces te boeken en coalities te vormen, bij voorkeur in een vroeg stadium van de besluitvorming. Dit is vooral belangrijk als Nederland zich hard wil blijven maken voor prioriteiten zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen en als het bijvoorbeeld de ambitie heeft na Brexit het liberale blok van lidstaten te leiden. Om te kunnen reageren op de veranderende realiteit in de EU en de EC in Brussel en in de WTO in Genève – die anders is dan de politieke realiteit in Den Haag – is voortdurende nauwe en strategische samenwerking met de permanente vertegenwoordigingen en andere spelers daar (collega's van de EC en andere lidstaten, WTO en andere deskundigen) belangrijk, onder meer via informeel contact.

| 13 |

Wij bevelen aan dat het MBZ de beschikbare capaciteit op belangrijke dossiers vergroot, dat beleidsmakers informatie systematisch delen en dat ze blijven investeren in informeel contact met andere lidstaten en de Europese Commissie. Daarnaast adviseren we DGBEB slim gebruik te maken van de expertise en kennis die elders beschikbaar is, bijvoorbeeld van gedetacheerde nationale experts en andere Nederlandse diplomaten in het buitenland, onder meer via informeel contact.

Geopolitiek, multilateralisme en open plurilaterale akkoorden: overwegingen

Gelet op het belang van de geopolitieke context voor het Nederlandse handels- en investeringsbeleid sluiten we af met een aantal overwegingen voor de toekomst van dit beleid.

Belangrijke economieën, in het bijzonder de VS, de EU en China, opereren steeds meer in concurrerende regionale blokken, waarbij ze hun geopolitieke en economische invloedssferen uitbreiden. Daarom is de eerste prioriteit voor de EU het terugbrengen van multilateralisme en specifiek het herstellen en moderniseren van de WTO. Aangezien het moeilijk zal zijn een brede consensus te bereiken binnen de WTO, zal een benadering van wisselende coalities van bereidwilligen, met verschillende snelheden, moeten worden

onderzocht. Sommige leden, waaronder de EU, zijn al begonnen met plurilaterale onderhandelingen, zoals het geval was met TiSA. Zulke werkgroepen moeten open zijn (niet exclusief) om steun onder WTO-leden te waarborgen, waarbij wordt geaccepteerd dat kleinere economieën, waaronder ontwikkelingslanden, in enige mate meelifen.

Initiatieven voor Gezamenlijke Verklaringen bieden wellicht een betere mogelijkheid om samen te werken aan nieuwe regelgeving op multilateraal niveau. Deze initiatieven zouden uiteindelijk kunnen leiden tot plurilaterale WTO-akkoorden, als er toereikende garanties van niet-uitsluiting worden gegeven. Het nieuwe leiderschap van de WTO, het hernieuwde engagement van de huidige regering van de VS en de door de Europese Commissie voorgestelde strategie –weergegeven in haar meest recente herziening van het EU handelsbeleid (2021) – geven aanleiding tot voorzichtig optimisme. Ze bieden Nederland de kans zijn rol te blijven vervullen in het versterken van het mondiale economische bestuur.