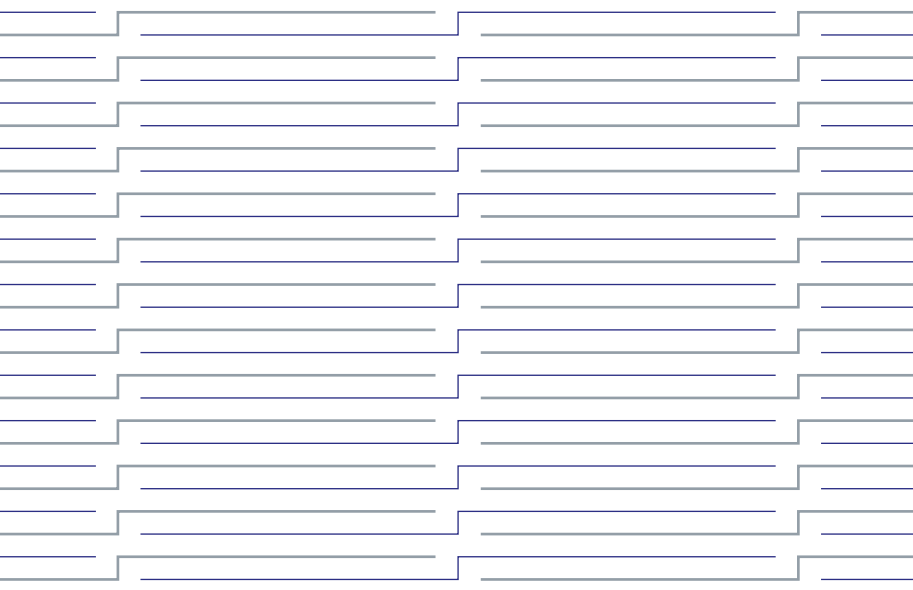




Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL



Gesprek met Wolfgang Wagner en Paul van Hoof
naar aanleiding van de wetenschappelijke
factsheets over EU-beleid -Open strategische
autonomie (betreft alleen eerste vraag en
factsheet Open Strategische Autonomie)

(In het kader van de kennisagenda)

woensdag 10 november 2021 van 14.30 t/m 15.30

VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN
UITSLUITEND BESTEMD VOOR INTERN GEBRUIK

Inhoudsopgave

CV's Wolfgang Wagner en Paul van Hooft

Wetenschappelijke factsheets over open strategische autonomie

NB: het gesprek betreft alleen de eerste vraag en factsheet Open Strategische Autonomie

Wolfgang Wagner



Professor, Multi-layered governance in Europe and beyond (MLG), Vrije Universiteit Amsterdam

Wolfgang Wagner studied Political Science, German Literature and Philosophy in Tübingen (Germany) and Yellow Springs, Ohio (USA). He holds a PhD from the Johann-Wolfgang-Goethe University Frankfurt am Main and taught at the universities of Tübingen, Frankfurt, Konstanz, Darmstadt and Mannheim. Between 2002 and 2007 he worked at the Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). He was a visiting scholar at the University of California at Berkeley in 2007 and at the Wissenschaftszentrum Berlin in 2016.

His research revolves around domestic politics and conflict in liberal democracies. Simply put: what makes liberal democracies resort to armed force? And why do some democracies use force more frequently than others?

This line of research is inspired by the so-called Democratic Peace Theory, i.e. the idea that democracies stand out for not waging war against each other. Together with former colleagues from the Peace Research Institute Frankfurt, particularly Anna Geis and Harald Müller, he has argued that the wars waged by democracies are just as interesting as the absence of war amongst democracies. What is more, there are many additional ways in which democracies differ from other states in international relations, and we have pleaded to broaden research beyond the Democratic Peace narrowly understood towards a research program on “democratic distinctiveness”.

Paul van Hooft



Paul van Hooft is a Senior Strategic Analyst at HCSS and the Co-Chair of The Initiative on the Future of Transatlantic Relations.

He was a postdoctoral fellow from 2018 to 2020 at the Security Studies Program (SSP) of the Massachusetts Institute of Technology (MIT), including as a 2018-2019 Stanton Nuclear Security Fellow. His work focuses on: the origins and logic of American grand strategy; European grand strategy and security; nuclear strategy; Indo-Pacific security, transatlantic relations; alliances; and extended deterrence. Paul attained his Ph.D. in political science from the University of Amsterdam (UVA) and was a Max Weber Fellow at the European University Institute (EUI) from 2016 to 2018. Paul received the 2016 prize from the Dutch and Flemish political science associations for his dissertation on the impact of experiences with war on postwar grand strategy.



Parlement en Wetenschap

BUITENLANDS BELEID VAN DE EU, INCLUSIEF DE MACHTSVERSCHUIVING TUSSEN DE EU, VS EN CHINA

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFWO, NWO, TNO en VSNU.

Open Strategische Autonomie van prof. dr. Wolfgang Wagner (VU) en dr. Paul van Hooft (HCSS); factsheet Sancties van prof. dr. Wolfgang Wagner (VU) en dr. Michal Onderco (EUR); factsheet Industriepolitiek van prof. dr. Hans Schenk MBA (UU, emeritus); factsheet Open strategische autonomie t.a.v. Afrika en Latijns-Amerika van dr. Frank Gerits (UU)

11 oktober 2021

WETENSCHAPPELIJKE FACTSHEETS OVER OPEN STRATEGISCHE AUTONOMIE

Vraagstelling

(Uit de besluitenlijst van de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 8 juli 2021)

“De commissie stemt in met de voorstellen van de voorbereidingsgroep; 1. De verschillende kennisvragen aan [Parlement & Wetenschap] voorleggen met het verzoek om een wetenschappelijke factsheet op te stellen (zie noot). 2. Na ontvangst van de factsheet zal de voorbereidingsgroep een voorstel doen voor een vervolg. Mogelijk vervolgvragen die al in een eerder stadium aan de commissie zijn voorgelegd, zoals een gesprek met de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, de heer Josep Borrell en/of een ontbijtsessie met experts, kunnen dan worden besproken. Het betreft de volgende kennisvragen:

- 1. Wat betekent het begrip ‘open strategische autonomie’ in het EU-buitenlands beleid en welke instrumenten in het buitenlands beleid van Nederland en de EU zijn daarin te onderscheiden? Welke gevolgen heeft het streven naar open strategisch autonomie voor Nederland?*
- 2. Welke mogelijkheden zijn er in het EU buitenlands beleid om sancties toe te passen, en welke sancties zijn effectief en hebben impact? Welke ruimte is er voor Nederland en de lidstaten om daarin een eigen buitenlands beleid te voeren?*
- 3. Hoe speelt in het EU buitenlands beleid ‘industriepolitiek’ een rol en welke inzichten zijn er op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur?*
- 4. Welke instrumenten kunnen Nederland en de EU inzetten in het buitenlands beleid in relatie tot Afrika en Latijns Amerika op het terrein van de verwerving van grondstoffen om de open strategische autonomie te versterken (en minder afhankelijkheid te worden van China)?”*

Factsheets

- Ad vraag 1: factsheet *Open Strategische Autonomie* van prof. dr. Wolfgang Wagner (VU) en dr. Paul van Hooft (HCSS)
- Ad vraag 2: factsheet *Sancties* van prof. dr. Wolfgang Wagner (VU) en dr. Michal Onderco (EUR)
- Ad vraag 3: factsheet *Industriepolitiek* van prof. dr. Hans Schenk MBA (UU, emeritus)
- Ad vraag 4: factsheet *Open strategische autonomie t.a.v. Afrika en Latijns-Amerika* van dr. Frank Gerits (UU)

OPEN STRATEGISCHE AUTONOMIE

Dr. Paul van Hooft (Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies)
Prof. dr. Wolfgang Wagner (Vrije Universiteit Amsterdam)

11 oktober 2021

Open strategische autonomie: een politieke genealogie

Open strategische autonomie hoort bij de begrippen waarvan een precieze definitie ontbreekt (hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor “politieke unie”). Dat is geen vergissing - de constructieve ambiguïteit van het begrip maakt het makkelijker voor lidstaten om zich voor een bepaald doel of project uit te spreken. Open strategische autonomie wordt dus door verschillende actoren op hun eigen manier begrepen en voor eigen politieke doeleinden gebruikt. Dat betekent dat minimalistische en ambitieuzere interpretaties door elkaar heen worden gebruikt.

De belangrijkste context voor het begrip open strategische autonomie is het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie. Toen de Franse President Chirac en de Britse Premier Blair in 1998 met een gezamenlijk verklaring het EVDB¹ aankondigden was ‘autonomie’ al een centraal begrip. Daarbij dacht Chirac aan besluitvorming zonder de VS, terwijl Blair aan uitbreiding van de Europese capaciteit dacht, juist om de VS een signaal te geven dat Europeanen meer willen investeren in Europese veiligheid.²

Inmiddels is het GVDB vooral door zijn militaire missies zichtbaar. Daarbovenop faciliteert de EU sinds enkele jaren de samenwerking bij het ontwikkelen van militaire technologieën.

In 2013 besloten de EU-staten om de decembertop vooral te besteden aan de thematiek van veiligheid en defensie. In de conclusies van deze top wordt het begrip strategische autonomie genoemd, nu in het kader van een *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB). In 2016 wordt “strategic autonomy” als ambitie genoemd in de *global strategy ‘Shared vision, common action’*. Na de Russische agressie in de Krim en Oost-Oekraïne, plus de onzekerheid over de toekomst van bondgenootschappelijke verplichtingen van de VS tijdens de Trump-regering, hebben de ontwikkelingen een hoger gevoel van urgentie gekregen in Europa. Ook het Europese interventie-initiatief is een poging om de slagkracht voor militaire interventies te versterken, naast de NAVO en met inachtneming van de beperkingen van de EU-afspraken (zie hieronder).

¹ Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, inmiddels Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid geheten

² Nadat tijdens het conflict in voormalig Joegoslavië was gebleken dat er een gebrek aan capaciteit en handelingsvermogen bestond.

Economische veiligheid is recent ook een explicieter onderdeel van strategische autonomie geworden. Tijdens de coronaepidemie benutte de voorzitter van de Europese Raad het begrip strategische autonomie ook in het kader van buitenlandse handel en technologie. In deze context verwijst het begrip naar de gewenste onafhankelijkheid van internationale *supply chains*. De Europese Raad heeft vervolgens in oktober 2020 het woord “open” toegevoegd, om de indruk te vermijden van een toenemende rivaliteit van de EU met andere machten, en in het bijzonder China. In de conclusies van de Europese top staat “Het verwezenlijken van strategische autonomie, met behoud van een open economie, is een van de hoofddoelstellingen van de Unie.” (Europese Raad 2020, 1).

Concluderend: er bestaat geen breed gedeeld begrip of definitie van open strategische autonomie. Ondanks de ambiguïteit van het begrip is duidelijk dat het doelt op de ambitie om meer samenwerking en meer onafhankelijkheid te bereiken zonder dat de EU de haar kenmerkende openheid verliest.

Industriële defensiepolitiek

Industriële defensiepolitiek is op meerdere manieren een substantieel onderdeel van autonomie. Sinds 2014 zijn door de EU enkele substantiële initiatieven opgezet, zoals het Europees Defensiefonds en de Permanente gestructureerde samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid (PESCO). Deze initiatieven zijn bedoeld om innovatie te stimuleren en de capaciteit van individuele lidstaten te stroomlijnen. Waar het gaat om autonomie komen in industriële defensiepolitiek een aantal ontwikkelingen samen. De afgelopen decennia stijgen de kosten van de ontwikkeling van nieuwe militaire technologie wereldwijd exponentieel als gevolg van de toenemende complexiteit. Daardoor is het lastig om competitieve Europese programma's op te zetten en verleidelijk om bestaande Amerikaanse wapensystemen te kopen. Maar dat betekent ook dat Europese defensie-industrie op de korte tot middellange termijn zal achterlopen, of zelfs op de middellange tot lange termijn zal verdwijnen. Hiermee wordt de afhankelijkheid van de VS steeds groter. Het is ook lastig om Europese burgers te overtuigen van het belang van defensie-uitgaven als een aanzienlijk deel daarvan naar de Amerikaanse defensie-industrie stroomt. Bovendien vormen individuele Europese industriële belangen een obstakel voor een coherenter beleid.

Hindernissen

Om de potentie van (open) strategische autonomie te kunnen inschatten moeten we begrijpen welke hindernissen er zijn. Hierna zullen we de hindernissen op het gebied van GVDB beschrijven – immers: op dit gebied wordt het begrip het meest gebruikt. In de wetenschappelijke literatuur wordt strategische autonomie gedefinieerd als “*institutional capacity to independently plan and conduct military operations across the full spectrum of conflict (including in high-intensity military operations such as expeditionary warfare and territorial defense missions) and to autonomously develop and produce the related defense capabilities with minimal or no assistance from the United States.*” (Hugo Meijer and Stephen G. Brooks 2021: 8). Anders gezegd: strategische autonomie gaat om het Europese vermogen om bepaalde veiligheidstaken te vervullen als de VS niet beschikbaar of niet bereid is om de leiding te nemen – maar daar valt een grote verscheidenheid aan potentiële militaire taken en capaciteiten onder.

Deze ambitie wordt door drie hindernissen in het bijzonder belemmerd: de kosten; de heterogeniteit van de strategische cultuur van de lidstaten; en – vooral in het verleden – de antipathie van de VS jegens de EU.

- 1) Kosten: volledige strategische autonomie over het hele spectrum aan militaire missies is simpelweg heel duur op de korte termijn, hoewel haalbaar op de middellange termijn als er nu serieus geïnvesteerd wordt. In het verleden heeft een meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, vastgesteld dat de EU niet in capaciteit investeert die al bij de NAVO beschikbaar is. De EU heeft daarom met de NAVO afgesproken dat de EU NAVO-capaciteit mag benutten (zie het Berlijn Plus Akkoord). Dat is niet alleen goedkoper maar helpt ook om de VS aan Europa te binden, ook omdat middelen die anders in Europese autonomie worden geïnvesteerd nu bijdragen aan capaciteit die ook de NAVO ten goede komt. De kostenvraag is lastig. Als Europa in de nabije toekomst niet kan voorzien in de primaire behoeften waar het gaat om de eigen veiligheid – en als de VS dat niet langer kan of wil – dan zal dat ten koste kunnen gaan van haar fysieke en economische veiligheid. De verschillende invullingen van het begrip ‘strategische autonomie’ maken een inschatting van de kosten moeilijk, aangezien de kosten sterk afhankelijk zullen zijn van de aard van de missie. Maar veel taken die horen bij de collectieve verdediging van het Europese continent zijn minder politiek controversieel en qua capaciteit minder complex dan interventies ver buiten Europa.
- 2) Heterogeniteit van lidstaten: er zijn enorme verschillen onder de lidstaten wat betreft hun bedreigingsanalyses en hun strategische cultuur. De bedreigingsanalyses verschillen vooral met betrekking tot Rusland: Oost-Europese lidstaten beschouwen Rusland veel sterker als een bedreiging dan West-Europese lidstaten. De annexatie van de Krim en de oorlog in Oost-Oekraïne hebben er zeker toe geleid dat ook West-Europese staten minder vertrouwen hebben in Rusland. Desalniettemin hebben sommige lidstaten, zoals Frankrijk en Duitsland, een voorkeur voor samenwerking met Rusland onder bepaalde voorwaarden, waar dat voor de Baltische staten en Polen juist niet onderhandelbaar is. Verder bestaan grote verschillen in bereidheid om aan militaire missies bij te dragen. Vooral Frankrijk heeft een lange geschiedenis van militair ingrijpen in het Midden-Oosten en Noord- en Sub-Sahara-Afrika en beschouwt de GVDB als middel om de lasten hiervan met Europese partners te delen. Oost-Europese staten hebben op hun beurt weinig interesse in deze missies buiten Europa en nemen doorgaans vooral deel om West-Europese steun te houden met betrekking tot de Russische dreiging. Oostenrijk, Finland, Zweden en Ierland zijn post-neutrale staten die wel bij vredesmissies meedoen maar bij expeditionaire oorlogvoering terughoudend zijn. Dat geldt ook – om historische redenen – voor Duitsland. Het grote politieke en economische gewicht dat Duitsland in Europa in de schaal legt, maakt het moeilijk om strategische autonomie vorm te geven zonder Duitse medewerking. Ten slotte: hoewel het vertrek van het VK uit de EU de impasse over strategische autonomie wellicht heeft doorbroken, zal het ook moeilijker zijn om Europese militaire slagkracht te genereren zonder de VK – een van de twee meest militair capabele staten in Europa (Frankrijk is de andere).
- 3) Antipathie van de VS: in het verleden was de VS wantrouwig ten opzichte van de meeste Europese initiatieven. Zo benadrukte Clintons minister van Buitenlandse Zaken, Madeleine Albright, in reactie op het Chirac-Blair-EVDB-initiatief in 1998, dat dit niet mocht leiden tot duplicatie, discriminatie, en ontkoppeling (*decoupling*). Dit maakte een coherente visie binnen Europa nog moeilijker (Van Hooft 2020). Inmiddels hebben Amerikaanse beleidsmakers al lang (sinds de tweede termijn van George W. Bush) in belangrijke mate hun verzet tegen Europese autonomie laten varen (onder andere door de herintegratie

van Frankrijk in de NAVO in 2008-2009). Gezien de Amerikaanse focus op de Indo-Pacific zal die trend zich waarschijnlijk doorzetten onder Biden (Van Hooft 2021; Simón, Desmaele, and Becker 2021).

Gevolgen voor Nederland

In het verleden heeft Nederland op het gebied van defensie nauw met andere EU-staten samengewerkt, maar heeft het tegelijkertijd beklemtoond dat deze samenwerking niet ten koste van de NAVO gaat. Het is belangrijk om te benadrukken dat het niet langer een keuze is tussen óf de EU óf de NAVO: Europese middelen kunnen gaten vullen en afhankelijkheden ondervangen die inherent zijn aan het NAVO-systeem dat zwaar leunt op Amerikaanse enablers. De Amerikaanse houding is veranderd; nu de VS zich richt op Azië en China wil het meer bewegingsruimte in de rest van de wereld. Europa is al lang niet meer de eerste prioriteit voor de VS.

Bronnen

Europese Raad. 2013. Conclusies Europese Raad 19/20 december 2013.

Europese Raad. 2020. Conclusies, Europese Raad, 1/2 oktober 2020.

High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2016. Shared vision, common action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Jegen, Maya, and Frédéric Mérand. 2014. "Constructive ambiguity: Comparing the EU's energy and defence policies." *West European Politics* 37 (1):182-203.

Meijer, Hugo, and Stephen G Brooks. 2021. "Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back." *International Security* 45 (4):7-43.

Simón, Luis, Linde Desmaele, and Jordan Becker. 2021. "Europe as a Secondary Theater? Competition with China and the Future of America's European Strategy." *Strategic Studies Quarterly* 15 (1): 90-115.

Van Hooft, Paul. 2020. "Land Rush: American Grand Strategy, NATO Enlargement, and European Fragmentation." *International Politics* 57: 530-53.

———. 2021. "The United States May Be Willing, but No Longer Always Able: The Need for Transatlantic Burden Sharing in the Pacific Century." In *The Future of European Strategy in a Changing Geopolitical Environment: Challenges and Prospects*, edited by Michiel Foulon and Jack Thompson. The Hague, Netherlands: The Hague Centre for Strategic Studies.

SANCTIES

Dr. Michal Onderco (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Prof. dr. Wolfgang Wagner (Vrije Universiteit Amsterdam)

11 Oktober 2021

Centrale vraagstelling

Welke mogelijkheden zijn er in het EU buitenlands beleid om sancties toe te passen, en welke sancties zijn effectief en hebben impact? Welke ruimte is er voor Nederland en de lidstaten om daarin een eigen buitenlands beleid te voeren?

Samenvatting

- Anders dan de sancties tijdens de Koude Oorlog zijn inmiddels de meeste sancties gericht op individuen of bedrijven.
- Het opleggen van sancties kan in Nederland gebeuren door drie hoofdroutes: door de VN (ingevoerd door de Europese Raad), door de EU, of in een klein aantal situaties door eigen sanctiebeleid
- Omdat Nederland lid is van de EU, is de ruimte voor eigen beleid zeer beperkt. Mogelijkheden zijn vooral op de gebieden van financiering van terrorisme en wapenexport.
- Sancties hebben een zeer beperkt direct effect, maar geven een zichtbaar teken van afkeuring aan andere staten.

Ontwikkelingen in het gebruik van sancties

Het gebruik van sancties is de laatste decennia sterk toegenomen (een overzicht is te vinden op <https://www.globalsanctionsdatabase.com/>). Tijdens de Koude Oorlog heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties slechts twee keer sancties tegen een lidstaat opgelegd (Rhodesië en Zuid-Afrika). De jaren negentig werden echter het “decennium van sancties” met onder andere sancties tegen Irak, Joegoslavië en Haïti. Deze sancties waren veelomvattend, zo werd bijvoorbeeld handel met Joegoslavië verboden maar ook deelname van het land aan sportevenementen werd niet langer toegestaan. De redenering was dat economische druk op de bevolking zou leiden tot gedragsverandering bij de regering.

De sancties tegen Irak waren een keerpunt. Het hoge aantal Iraakse burgerslachtoffers en het uitblijven van gedragsverandering bij de Iraakse regering hebben tot het heroverwegen van algemene sancties geleid, waarna *targeted (smart) sanctions* zijn ontwikkeld. Deze sancties zijn specifiek gericht tegen individuen of bedrijven die zich schuldig maken aan een bepaald gedrag. Dergelijke sancties zouden de bevolking niet raken maar juist specifieke bewindsleden of de privileges van elites.

Het wettelijke kader voor het afkondigen van sancties is in Nederland de Sanctiewet van 1977. Er zijn nu drie hoofdroutes voor het opleggen van sancties in Europese landen, inclusief Nederland:

1. Sancties van de VN worden door de EU omgezet voor Europese lidstaten. Als er tot sancties conform hoofdstuk VII van het VN handvest is besloten, zijn lidstaten verplicht om deze in binnenlandse wetten om te zetten. Omdat de bevoegdheid voor de interne markt bij de EU ligt, worden VN-sancties door een besluit van de Europese Raad in een verordening omgezet.
 - Soms besluit de EU om extra sancties bovenop die van de VN op te leggen. Het zijn vaak deze sancties die tot buiten-Europese kritiek leiden, bijvoorbeeld van Rusland.
2. Verder besluit de EU ook tot autonome sancties. Sinds het einde van de Koude Oorlog is de Europese Unie met eigen sancties begonnen, dit zijn in het vocabulaire van de EU *restrictive measures*. De lidstaten van de EU zijn in de Europese Raad steeds meer gebruik gaan maken van sancties. Restrictive measures worden vaak in samenwerking met derde partijen, zoals de VS of regionale instanties, aangenomen. Verder sluiten niet-EU-landen zich vaak eenzijdig aan bij de restrictive measures van de EU.
 - In mei 2019 nam de EU een kaderbesluit om sancties op te kunnen leggen tegen de voor cyberaanvallen in Nederland en de EU verantwoordelijken.
 - In december 2020 heeft de Europese Unie ook tot het *EU Global Human Rights Sanctions Regime* besloten (oorspronkelijk een Nederlands initiatief) en daardoor de besluitvorming over sancties vereenvoudigd.
3. In een klein aantal situaties, waar het gaat om reisverboden of wapenembargo's, kan Nederland zelf regels opstellen. Op basis van resolutie 1373 van de VN-veiligheidsraad beheert Nederland ook een eigen lijst van terroristen, die meer individuen omvat dan de lijst van de Europese Unie.

Op het moment handhaaft de EU 45 verschillende sanctieregimes tegen 33 verschillende landen, naast de twee eerdergenoemde algemene sanctieregimes met betrekking tot mensenrechten en cybersecurity. Deze 45 sanctieregimes bestaan uit negen VN-sanctieregimes, tien regimes waar de EU extra sancties heeft toegevoegd aan een bestaand VN-sanctieregime, en 26 autonome sanctieregimes opgelegd door de EU (voor een frequent bijgewerkt overzicht, zie <https://sanctionsmap.eu/#/main>).

Met de toename van *targeted sanctions* is ook de rol van de particuliere sector bij het handhaven van sancties toegenomen. Banken, verzekeringsmaatschappijen en de transportsector werden langzamerhand steeds belangrijker voor het uitvoeren van sancties, aangezien zij hun klanten beter kennen. Daar staat tegenover dat voor deze sectoren ook de aansprakelijkheid voor het schenden van sancties is toegenomen. In Nederland zijn het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Centrale Dienst In- en Uitvoer en de Inspectie Leefomgeving en Transport gezamenlijk verantwoordelijk voor het handhaven van sancties. Nederland is in Europa een van landen met de meest uitgebreide systemen hiervoor. Er zijn grote onderlinge verschillen tussen Europese landen waar het gaat om de aandacht voor het handhaven van sanctieregimes en voor de ontwikkeling van een institutionele grondslag voor het naleven van sancties.

Ook zijn Nederlandse bedrijven die zakendoen in Amerikaanse dollars feitelijk verplicht zich te houden aan de eenzijdige sancties die de Verenigde Staten opleggen aan derden. De naleving van deze verplichting wordt gecontroleerd door de Amerikaanse *Office of Foreign Assets Control* (OFAC). Een aantal Europese bedrijven, waaronder ook uit Nederland, hebben schikkingen getroffen met, en boetes moeten betalen aan, de

Amerikaanse autoriteiten. De kosten voor bedrijven zijn zeer hoog. Als bedrijven zich niet zouden houden aan de Amerikaanse wet- en regelgeving zou het hun verboden kunnen worden om zaken te doen in Amerikaanse dollars. Ook zou hun directie strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld en door Amerikaanse rechtbanken worden veroordeeld.

Effecten van sancties

In de meest rooskleurige scenario's was de staat van dienst van alomvattende sancties al te betwisten, in werkelijkheid waren de prestaties nog magerder. Hoewel de alomvattende sancties van de Verenigde Naties maar nauwelijks werden opgelegd, waren de Verenigde Staten actief met het eenzijdig treffen van sancties tegen een aantal staten, vooral landen uit het voormalig-communistische blok. Over het algemeen betwisten onderzoekers het nut van sancties (Hufbauer, Schott, & Elliott, 2007; Pape, 1997). Hoofdzakelijk was het idee achter alomvattende sancties dat deze zouden leiden tot maatschappelijke onenigheid, wat pressie zou uitoefenen op politieke leiders. Onderzoek heeft echter aangetoond dat dit effect niet zo sterk is als werd verwacht (Marinov, 2005). Wetenschappers benadrukken ook dat het type regime en de mate van binnenlandse steun voor het gewraakte beleid erg van belang zijn (Allen, 2008). Druk van buiten leidt er vaak toe dat de oppositie afziet van het publiekelijk uiten van kritiek op de regering. In een periode van externe bedreiging zou dit ontrouw en onvaderlandslievend lijken. Dit leidt dan tot een zogenaamd 'rally around the flag'-effect, wat betekent dat de publieke steun voor de regering fors toeneemt omdat meningsverschillen minder belangrijk aandoen in een periode van bedreiging. Lektzian en Souva (2007) stellen zelfs dat autocratisch leiders indirect gesterkt worden door sancties. Daarbovenop leiden sancties en buitenlandse pressie af van andere binnenlandse problemen en geeft dit de regering een mogelijkheid om die problemen juist als gevolg van sancties te presenteren. Regeringen in Cuba of Iran zijn door jarenlange sancties daarom ook niet verzwakt. Het Iraanse voorbeeld laat zien dat hardliners vaak het meest van sancties profiteren, omdat sancties hun verhaal van een vijandige buitenlandse tegenstander bevestigen.

Dit veranderde toen sancties van de alomvattende soort vervangen werden door *targeted sanctions*. In een recente publicatie stellen Cilizoglu en Early (2021) dat, hoewel dit alleen voor specifieke gevallen geldt, na de overgang van brede naar toegespitste sancties, deze niet alleen vaker werden opgelegd maar ook succesvoller waren. Slechts 36% van de bilaterale sancties zijn effectief, volgens een overzicht van Morgan, Bapat, en Kobayashi (2014), terwijl Biersteker, Eckert, Tourinho en Hudáková (2018) de effectiviteit van gerichte sancties opgelegd door de VN slechts als voor 22% effectief beoordelen. Bilaterale *targeted sanctions* zijn succesvoller, met name als deze gericht zijn op het inperken van toegang tot specifieke goederen of financiële middelen voor het sanctiedoelwit. Gerichte en financiële sancties zijn, vandaag de dag, een van de meest effectieve vormen van sancties (Biersteker, Eckert & Tourinho, 2016).

Sancties hebben ook onbedoelde negatieve consequenties. Ten eerste gebruiken leiders, in een autoritaire context, sancties om de oppositie verder te onderdrukken (Wood, 2008), veelal ten koste van minderheden en vrouwen (Drury & Peksen, 2012). Er is ook onderzoek waaruit blijkt dat opgelegde sancties leiden tot een verkorte levensverwachting; minder uitgaven aan de voorbereiding op rampen. In een recente casus als de COVID-19-pandemie bleken de landen waaraan sancties waren opgelegd meer onder de pandemie te lijden (Cilizoglu & Early, 2021). Verder zullen door sancties getroffen landen waarschijnlijk kiezen voor importsubstitutie, wat negatief is voor de sanctieoplegger, ook nadat de sancties zijn opgeheven (Hedberg,

2018; Klotz, 1999; Lektzian & Biglaiser, 2013). Bedrijven uit het sanctie-opleggende land krijgen bovendien een negatieve(re) reputatie (Barry & Kleinberg, 2015).

Naast deze beperkte directe effecten op de bedoelde gedragsverandering zijn er nog andere (indirecte) effecten. Sancties zijn een zichtbaar teken van afkeuring door sanctionerende staten, waarbij zij bepaald gedrag als een zware schending van de internationale norm aanwijzen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat gesanctioneerde staten het afgekeurde gedrag niet verder intensiveren. Ook is dit een boodschap aan andere staten, die hierdoor kunnen zien welke normen door welke staten serieus worden genomen. Zo beargumenteert Nicholas Miller (zie sub 'Bronnen') dat enkele staten niet zijn begonnen met de productie van massavernietigingswapens aangezien zij vermoedden dat hun dan sancties zouden worden opgelegd.

Een soortgelijk effect is er ook in de binnenlandse politiek: sancties tonen burgers het 'morele kompas' van hun regering. Net zoals het bestraffen van criminele handelingen dat binnenslands doet, benadrukken internationale sancties de geldigheid van waarden en normen. Daarom zijn sancties een belangrijk teken van de internationale normatieve orde.

Met enige regelmaat zijn er zorgen over de gevolgen van sancties voor binnenlandse bedrijven in de sanctionerende landen, zoals het verlies van omzet. Voor Nederlandse bedrijven werd dit relevant toen er door de EU gerichte sancties tegen Rusland werden opgelegd na de annexatie van de Krim. Als reactie besloot de Russische Federatie tot sancties gericht op politiek-kenmerkende sectoren met een grote blootstelling in EU-lidstaten. In Nederland leidde deze contrasancities tot het verlies van landbouwexport naar Rusland. Uit recent onderzoek van Onderco en Van der Veer (zie sub 'Bronnen') blijkt echter dat de getroffen Nederlandse (landbouw)exportbedrijven binnen twee jaar hersteld waren. Op dit moment is de impact van dat Russische sanctieregime zeer beperkt.

Ruimte voor eigen Nederlands beleid

Voor Nederland, als lidstaat van de EU, is de beleidsruimte beperkt, maar er blijft zeker ruimte voor nationale maatregelen. Hoewel economische sancties die de toegang tot de Nederlandse markt zouden beperken alleen binnen het kader van de Europese Unie kunnen worden gerealiseerd, blijft wapenexport een nationale competentie. Het weren van wapenuitvoer kan dan worden ingezet als sanctie.

Verder heeft de Nederlandse overheid een beperkte vrijheid van handelen met betrekking tot het verbieden van inreizen. Door een inreisverbod op te leggen (vaak samen met een terugkeerbesluit) kan de Nederlandse overheid burgers van niet EU- en EER-landen weren. Aan burgers van de EU-lidstaten, EER-landen en Zwitserland kan een ongewenstverklaring worden opgelegd.

Ook heeft de Nederlandse overheid een grotere handelingsvrijheid bij het beperken van toegang tot financiële middelen door terroristen, omdat zij een eigen terreurlijst hanteert naast die van de EU.

Ten slotte heeft Nederland ook de mogelijkheid om bedrijven te ondersteunen die getroffen worden door sancties. Het eerdergenoemde onderzoek van Onderco en Van der Veer laat zien dat bij sancties middelgrote en kleine bedrijven die actief zijn in politiek-sensitieve landen het risico van faillissement lopen. Dergelijke bedrijven zijn over het algemeen beperkt in aantal. Mocht de Nederlandse overheid niet willen toegeven aan

buitenlandse pressie dan zou zij deze kwetsbare middelgrote en kleine bedrijven voor een korte tijd kunnen ondersteunen. Uit onderzoek blijkt dat deze periode maximaal twee jaar is.

Bronnen

- Allen, Susan Hannah. 2008. "Political Institutions and Constrained Response to Economic Sanctions." *Foreign Policy Analysis* 4 (3):255-274.
- Barry, Colin M., and Katja B. Kleinberg. 2015. "Profiting from Sanctions: Economic Coercion and US Foreign Direct Investment in Third-Party States." *International Organization* 69 (4):881-912.
- Biersteker, Thomas J., Sue E Eckert, and Marcos Tourinho. 2016. *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert, Marcos Tourinho, and Zuzana Hudáková. 2018. "UN targeted sanctions datasets (1991–2013)." *Journal of Peace Research* 55 (3):404-412.
- Biersteker, Thomas, and Clara Portela. 2015. *EU sanctions in context: three types*. Issue Brief Nr 26. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Cilizoglu, Menevis, and Bryan R. Early. 2021. "Researching Modern Economic Sanctions." Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
<https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-599>.
- Drury, A. Cooper, and Dursun Peksen. 2012. "Women and economic statecraft: The negative impact international economic sanctions visit on women." *European Journal of International Relations* 20 (2):463-490.
- Felbermayr, Gabriel, Aleksandra Kirilakha, Constantinos Syropoulos, Erdal Yalcin, and Yoto V. Yotov. 2020. "The global sanctions data base." *European Economic Review* 129:1-23.
- Giumelli, Francesco, and Michal Onderco. 2021. "States, firms and security: How private actors implement sanctions, lessons learned from the Netherlands." *European Journal of International Security* 6 (2):190-209.
- Giumelli, Francesco, Fabian Hoffmann, and Anna Książczaková. 2021. "The when, what, where and why of European Union sanctions." *European Security* 30 (1):1-23.
- Giumelli, Francesco. 2011. *Coercing, constraining and signaling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War*. Colchester: ECPR Press.
- Hedberg, Masha. 2018. "The target strikes back: explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation." *Post-Soviet Affairs* 34 (1):35-54.
- Helwig, Niklas, Juha Jokela, and Clara Portela, eds. 2020. *Sharpening EU Sanctions Policy: Challenges and Responses in a Geopolitical Era*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A. (2007). *Economic sanctions reconsidered* (3rd ed.). Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. 2007. *Economic sanctions reconsidered*. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Klotz, A. (1999). Making Sanctions Work: Comparative Lessons. In N. Crawford & A. Klotz (Eds.), *How Sanctions Work: Lessons from South Africa* (pp. 264-282). Basingstoke: Macmillan.
- Klotz, Audie. 1999. "Making Sanctions Work: Comparative Lessons." In *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, edited by Neta Crawford and Audie Klotz, 264-282. Basingstoke: Macmillan.
- Lektzian, David, and Glen Biglaiser. 2013. "The effect of foreign direct investment on the use and success of US sanctions." *Conflict Management and Peace Science* 31 (1):70-93.

- Lektzian, David, and Mark Souva. 2007. "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success." *Journal of Conflict Resolution* 51 (6):848-871.
- Lopez, George. 2018. "Sanctions." In *The Oxford Handbook on the United Nations* (2nd ed), edited by Thomas G. Weiss and Sam Daws, 445-460. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Marinov, Nikolay. 2005. "Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?" *American Journal of Political Science* 49 (3):564-576
- Miller, Nicholas L. 2014. "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions." *International Organization* 68 (4):913-944.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Yoshiharu Kobayashi. 2014. "Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset." *Conflict Management and Peace Science* 31 (5):541-558.
- Onderco, Michal, and Reinout A van der Veer. forthcoming. "No More Gouda in Moscow? Distributive Effects of Sanctions Imposition." *Journal of Common Market Studies*.
- Pape, Robert A. 1997. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22 (2):90-136.
- Wood, Reed M. 2008. "'A Hand upon the Throat of the Nation': Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001." *International Studies Quarterly* 52 (3):489-513.

INDUSTRIEBELEID

Prof. dr. Hans Schenk MBA, Universiteit Utrecht

4 oktober 2021

Centrale vraagstelling

Voorjaar 2020, één dag voordat de WHO officieel constateerde dat er sprake was van een COVID-19-epidemie, publiceerde de Europese Commissie haar nieuwe industriebeleid. Nadat dit beleid jarenlang onder die titel (maar niet de facto, zoals nog zal blijken) op een laag pitje had gestaan, was het nu niet alleen gericht op het bevorderen van het Europese concurrentievermogen maar ook op het bevorderen van de Europese industriële autonomie (EC 2020). Eind 2020 tekende de Europese Raad daarbij aan, onder meer dankzij de inzet van Nederland, dat dit beleid wel gepaard moet gaan met behoud van de open economie (REU 2020). Ook in de Adviesaanvraag Europees Industriebeleid aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken memoreert de (demissionaire) minister dat er “bij deze discussie” een risico is “dat de EU afstevent op meer economisch protectionisme en maatregelen die het functioneren van de open markteconomie bedreigen” (BUZA 2021). De vraag die hier centraal staat is of dit risico reëel is en, zo ja, wat daarvan dan de consequenties zouden kunnen of moeten zijn.

Wat is industriebeleid?

Soms wordt gedacht dat het bij industriebeleid vooral gaat om directe financiële steunverlening aan noodlijdende dan wel veelbelovende bedrijven of sectoren. Maar het gaat om veel meer. Hoekstenen van het industriebeleid zijn zulke uiteenlopende beleidsterreinen als mededinging, fiscaliteit en vestigingscondities (Owen 2012).

Voor een goed begrip van het karakter van industriebeleid is het zinvol om ons af te vragen wie het initiatief neemt. Reageren beleidsmakers op vragen ‘uit de markt’, of ontwikkelen zij zelf ideeën, waarvoor zij vervolgens ook bij marktpartijen de handen op elkaar proberen te krijgen? Een tweede belangrijke vraag is: welke bedrijven kunnen profiteren van industriepolitieke maatregelen? Alleen kennisintensieve bedrijven? Alleen exporterende bedrijven? Het is zeker dat de meeste vormen van industriebeleid discriminatoir, en dus tot op zekere hoogte protectionistisch van aard zijn. Ook het zogenoemde generieke beleid, dat wil zeggen: beleid waarvan alle bedrijven binnen een bepaalde jurisdictie kunnen profiteren (denk aan een algemene investeringsaftrek) is tot op zekere hoogte protectionistisch, namelijk tegenover bedrijven die niet gevestigd zijn binnen de jurisdictie waarvoor de faciliteit geldt. In die zin is de vrees van de minister reëel.

Maar het is ook een tamelijk gratuite vrees, zoals hierna zal blijken.

RSV

Erkend moet intussen worden dat industriebeleid in Nederland in een kwaad daglicht is komen te staan. Dat heeft alles te maken met het uit de rails lopen van de steunverlening aan het scheepsbouwconcern RSV, begin jaren tachtig van de afgelopen eeuw. De steunverlening zou te kostbaar zijn geweest en te lang zijn voortgezet. Bovendien meende men dat scheepsbouw niet meer weggelegd was voor kleine landen als het onze, zodat steunverlening sowieso misplaatst was (Tweede Kamer 1984). De teloorgang van het concern had echter vooral te maken met mismanagement binnen de top van het concern zelf; een gebrek aan expertise om dit te snappen aan de zijde van de subsidiegevers, en de politieke onwil om het primaat van aandeelhouders en hun vertegenwoordigers aan te tasten (Wassenberg 1983; Schenk 1987). Ofschoon vliegtuigbouwconcern Fokker een tiental jaren later veel minder ruimhartig van financiële steun werd voorzien, waren het dezelfde factoren die opnieuw leidden tot de onnodige ondergang van een icoon van ons bedrijfsleven (Schenk 1996; Koelewijn 1997).

Economische uitgangspunten

Het gaat bij industriebeleid om keuzes die veel zeggen over de economisch-theoretische uitgangspunten die beleidsmakers en hun politieke opdrachtgevers huldigen. Voorop staat dan de vraag waartoe de overheid, in het bijzonder het ministerie van Economische Zaken (en momenteel: Klimaat), op aarde is. De mogelijke antwoorden op die vraag lopen flink uiteen. Indien gemeend wordt dat de overheid in de economie weinig meer te zoeken heeft dan het beschermen van de vrijheid van zakendoen op vrijgelaten markten, dan neigt het industriebeleid naar incidentele financiële ondersteuning in crisissituaties en voor het overige naar een accent op bescherming van de mededinging. Helaas lopen in de praktijk vele verschillende aanpakken door elkaar heen, en is inconsistentie aan de orde van de dag. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van een crisissituatie? En het zou ook niet voor het eerst zijn dat wat met de pen beleden wordt in de praktijk geen schijn van kans wordt gegeven.

Zo bestaat er in Europa en de Verenigde Staten (en trouwens ook in vele andere landen, óók bijvoorbeeld in de Volksrepubliek China) uitgebreide mededingingswetgeving, maar is het daarvan deel uitmakende ex-ante-concentratietoezicht, in ieder geval in Europa en de VS, weinig effectief. Ooit tot ontwikkeling gekomen om te voorkomen dat bedrijven via een fusie of overname (vrijwel alle fusies zijn overnames) de maatschappelijke welvaartscreatie in gevaar zouden brengen heeft het zich mede onder invloed van de groeiende populariteit van de neoklassieke micro-economie in de jaren tachtig ontwikkeld tot een toets op markteffecten in plaats van welvaartseffecten. Dit impliceert, dat concentraties die significant negatieve effecten hebben op de welvaart gewoon toegelaten worden, als er maar geen sprake is van prijsstijgingen voor de consument. Waar welvaartsaantasting relatief eenvoudig te toetsen is, is het vrijwel ondoenlijk om dergelijke markteffecten ex ante bloot te leggen. Het getuigt niet direct van paranoia om te stellen dat de wetgever bewust een fusietoets heeft geïntroduceerd die weinig om het lijf heeft (in de EU is de afgelopen

dertig jaar minder dan een half procent van de aangemelde fusies tegengehouden, maar daarvan is een groot deel alsnog gepasseerd nadat de rechter concludeerde dat bewijs voor de gestelde markteffecten ontbrak).

Naast, en in aanvulling op dit in 1989 van kracht geworden Europese concentratietoezicht (zie EEG 1989) is in 2004 met de overnamerichtlijn opnieuw beleid geïntroduceerd dat aantasting van de welvaart sanctioneert, op voorwaarde dat dit volgens de regels van de vrije markt verloopt (EU 2004). De overnamerichtlijn verbiedt namelijk allerlei constructies die bedrijven in het leven kunnen roepen om zich te verdedigen tegen overnames – ook als deze waarde vernietigen. De basisgedachte is dat wanneer onderneming A wenst over te gaan tot de overname van onderneming B, dit ten principale een waarde creërende actie moet zijn, eenvoudigweg omdat de markt de overname anders niet zou tolereren (Schenk 2016).

Naïviteit in het beleid

Dit teleologisch principe komt terug in de andere onderdelen van het industriebeleid: volgens de basisveronderstellingen van de neoklassieke economische school, zullen bedrijven geen dingen doen die niet in hun eigen economisch belang zijn. Men zou dit naïef kunnen noemen, maar het is pijnlijker dan dat. Deze invulling van het industriebeleid vond namelijk plaats op een moment dat bedrijven en overheden al verdraaid goed konden weten dat hun argumentaties door modern wetenschappelijk onderzoek naar het rijk der fabelen waren verwezen. Zeker op het moment dat Fokker probleemloos werd overgenomen door Daimler-Benz was immers al bekend dat verreweg de meeste overnames van, en fusies tussen grote bedrijven stelselmatig tekortschieten in het creëren van economische waarde (zie voor een overzicht van de tientallen studies die de uitkomsten van ruim honderd jaar fusies hebben geanalyseerd: Schenk 2006).

Dat de wereldeconomie doordeesemd is van protectionisme is voor heel wat economische theorieën een dikke tegenvaller. Het duidt er immers op, dat het vrije-marktmodel uit de economische leerboeken allang passé is, als het al ooit heeft bestaan. Dit stemt tot nadenken over het geloof dat men moet hechten aan beleidsrecepten die uit de neoklassieke economische keuken komen. Het is immers weinig productief om voortdurend beteuterd te opperen dat de economische praktijk zich zou moeten aanpassen aan de economische modellen uit die leerboeken (zoals recent nog in diverse bijdragen in *ESB* werd gedaan, zie bijv. Brakman 2021 en Linssen *et al.* 2021). De reële wereld is nu eenmaal geen leerboekwereld. In een wereld waarin het menens is helpt het niet veel om naïef te zijn.

Missiegedreven industriebeleid

Tegen die achtergrond heeft Lane (2021) kortgeleden het Zuid-Koreaanse industriebeleid met behulp van de laatste econometrische methoden opnieuw onderzocht. Hij laat zien dat de door hem onderzochte programma's zeer succesvol waren in het veranderen van de economische koers van het land, ook al zouden neoklassieke economen ze heel erg 'protectionistisch' vinden. Ingrediënten van dit succes waren veelomvattendheid, consequente doorvoering, ontbureaucratisering, pluriformiteit in denken en doen, en pragmatiek. Maar het begon allemaal met ideeën uit de politiek. Dit heeft veel weg van het tot in de jaren

tachtig door het Japanse *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) gevoerde beleid (zie Schenk 1987).

Ook de recent door Schenk (2013) en Mazzucato *et al.* (2020) bepleite missie- of uitdagingsgedreven vormgeving van industriebeleid sluit aan bij hetgeen Lane blootlegt. In hun ogen dient industriebeleid sterk geïnspireerd te worden op publieke belangen, en niet op die van het bedrijfsleven, of althans niet in eerste instantie. De consequentie hiervan is dat industriepolitieke initiatieven komen te liggen op de schouders van de overheid. Dat vergt afscheid van het neoklassieke economisch denken, het opbouwen van bedrijfseconomische knowhow binnen de relevante departementen, gebruikmaking van kritische en onafhankelijke begeleidingspanels, en het doorbreken van departementale zowel als sectorgrenzen. Juist op dit moment doen zich geweldige mogelijkheden voor om zo een beleid op te zetten. De klimaatcrisis schreeuwt om een geïntegreerde aanpak, een aanpak waarin publieke belangen, industriële mogelijkheden en financiële markten onder leiding van een publieke autoriteit de handen ineen kunnen slaan. Er wordt dan natuurlijk wel ingegrepen in de 'natuurlijke' gang van zaken. De crisis wordt dan niet primair aangepakt door de 'markt', maar door een overheid die met zijn tijd is meegegaan. De SER heeft met het Energieakkoord en het Klimaatakkoord laten zien wat in dat verband allemaal mogelijk is, en de Werkgroep Zeester heeft voor een concreet geval als Tata Steel Nederland laten zien wat industriebeleid allemaal voor elkaar zou kunnen krijgen, als de politiek het maar zou willen.

Bronnen

- Brakman S. (2021). Handel en politiek gaan niet samen, *Economisch-Statistische Berichten* 106 (4801): 419.
- BUZA (2021). *Adviesaanvraag Europees Industriebeleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (14 april).
- EC (2020). *A New Industrial Strategy for Europe*. Brussel: Europese Commissie.
- EEG (1989). *Verordening (EEG) Nr. 4064/89 van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen*, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen L 395/1.
- EU (2004). *Richtlijn 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod*. Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen L 142/12.
- Koelewijn J. (1997). *Een nationale waan - het Fokker-sentiment, of: waarom Fokker failliet ging*. Amsterdam: Bezige Bij.
- Lane N. (2021). *Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea*, *Working Paper* (mimeo), University of Oxford.
- Linssen M., Dijk J. van, Reiding A., Naoum Néhmé H. (2021). Nieuw afwegingskader laat zien wanneer zelfvoorziening nodig is, *Economisch-Statistische Berichten* 106 (4801): 416-418.
- Mazzucato M., Kattel R., Ryan-Collins J. (2020). Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit, *Journal of Industry, Competition and Trade* 20: pp. 421-437.
- Owen G. (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt? *ECIPE Occasional Paper* 1/2012, Brussel: European Centre for International Political Economy.
- REU (2020). *Conclusies van de raad over 'een herstel dat de overgang naar een meer dynamische, veerkrachtige en concurrerende Europese industrie bevordert'* (13004/20). Brussel: Raad van de Europese Unie (16 november).

- Schenk H., red. (1987). *Industrie- en technologiebeleid: analyse en perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Schenk H. (1987b). Industriepolitiek in Japan: kruisbestuiving van interventie en concurrentie. In: Schenk, red. (1987); pp. 173-220
- Schenk H. (1996). Alleen failliet heeft Fokker nog een kans, *NRC Handelsblad*, 27 januari: 9.
- Schenk H. (2006). Mergers and concentration policy. In: Bianchi P., Labory S., red. (2006). *International Handbook of Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar; pp. 153-179.
- Schenk H. (2013). Pleidooi voor een industriebeleid dat is geïnspireerd op het publieke belang. Reflecties naar aanleiding van de Miljoenennota 2014, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 45 (4): 208-215.
- Schenk H. (2016). The Takeover Directive's flawed economics jeopardises our wealth, in: Cremers J., Vitols S., red., *Takeovers with or without worker voice*. Brussels: ETUI; pp. 49-68.
- Tweede Kamer (1984). RSV. *Opkomst en ondergang van Rijn-Schelde-Verolme. Verslag van de Parlementaire Enquêtecommissie RSV (1983-1984)*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1984-1985, 17817.
- Wassenberg A. (1983). *Dossier RSV: Schijnbewegingen van de Industriepolitiek*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Werkgroep Zeester (2020). *Naar een toekomstbestendige staalindustrie IJmuiden. Strategisch plan voor 'het Nieuwe Hoogovens' (2020-2050)*. Zie *NRC Handelsblad* (2020), 'Groene en zelfstandige Hoogovens – is dat mogelijk?', 31 oktober (oorspronkelijke studie verkrijgbaar via deze auteur).

OPEN STRATEGISCHE AUTONOMIE T.A.V. AFRIKA EN LATIJNS-AMERIKA

Dr. Frank Gerits, Universiteit Utrecht

15 september 2021

Inleiding

De Europese Unie (EU) en het Nederlandse kabinet hebben de ‘open strategische autonomie’ omarmd op het terrein van de verwerving van grondstoffen. Het gaat in de woorden van de voorzitter van de Europese Raad om een ‘industriële strategie’ met het oog op een ‘grotere onafhankelijkheid’.³

Binnen de EU is in 2020 een ‘Action Plan on Critical Raw Materials’ ontwikkeld om de verschillende bronnen van grondstoffen te diversifiëren en ook hergebruik aan te moedigen.⁴

In de Global South, in Afrika en Latijns-Amerika, bevinden zich belangrijke hoeveelheden kritieke materialen. Het aandeel van deze regio in de wereldproductie is significant:

- Afrika: Guinea (bauxiet, 64%); Democratische Republiek Congo (kobalt, 68%; titanium, 36%); Zuid-Afrika (iridium, 92%; platina, 71%; rodium: 80%; ruthenium: 93%)
- Latijns-Amerika: Brazilië (niobium, 85%); Chili (lithium, 78%)

Deze factsheet verkent welke instrumenten kunnen worden ingezet door Nederland en de EU in de relatie met Afrika en Latijns-Amerika om de doelstellingen van de ‘open strategisch autonomie’ te bereiken.

Centrale vraagstelling

Welke instrumenten kunnen Nederland en de EU inzetten in het buitenlands beleid in relatie tot Afrika en Latijns-Amerika op het terrein van de verwerving van grondstoffen om de open strategische autonomie te versterken (en minder afhankelijk te worden van China)?

³ ‘Herstelplan: meer strategische autonomie voor Europa – Toespraak van voorzitter Charles Michel op het Brussels Economic Forum’, 8 September 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/>).

⁴ ‘European Raw Materials Alliance’, 2020 (<https://erma.eu/about-us/>).

Samenvatting: twee uitdagingen

Uitdaging 1: vrijhandel en autonomie vrijwaren

Het begrip 'open strategisch autonomie' is fluïde. Het verwijst in de context van grondstoffen en industrie in de EU naar een belangrijke uitdaging: hoe de vrijhandelsidentiteit van de EU te bewaren, maar afhankelijkheid van andere internationale spelers vermijden? Daarbij zijn internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), de 'sustainable development goals', het verzekeren van grondstofbevoorrading en de groene transitie kernbegrippen.⁵

Uitdaging 2: koloniale beeldvorming vermijden

In de politieke context van de Global South heeft dit autonomiebeleid een koloniale bijklank: Europese wereldrijken onttrokken grondstoffen om de Europese economische positie in de wereld te versterken ten nadele van de kolonies. Tegelijkertijd is het veiligstellen van grondstoffen ook voor landen in Latijns-Amerika en Afrika een prioriteit. Hierdoor is een tweede uitdaging eveneens van belang: hoe strategische grondstoffen verzekeren en tegelijkertijd koloniale beeldvorming en weerstand van Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen voorkomen?

De aangereikte oplossingen in het Action Plan on Critical Raw Materials van de Europese Commissie zijn technocratisch van aard:⁶

- Een door de industrie aangestuurde Europese Grondstoffenalliantie oprichten.
- Duurzame financieringscriteria voor de mijnbouw en de winningsindustrieën ontwikkelen.
- Onderzoek en innovatie op het gebied van afvalverwerking, geavanceerde materialen en vervanging van kritieke grondstoffen.
- In kaart brengen van het potentiële aanbod van secundaire kritieke grondstoffen in Europa en levensvatbare terugwinningsprojecten aanwijzen.
- Identificeren van prioritaire mijnbouw- en verwerkingsprojecten voor kritieke grondstoffen in de EU.
- Ontwikkelen van deskundigheid en vaardigheden op het gebied van mijnbouw, winning en verwerking in regio's in overgangsregio's.
- Programma's voor aardobservatie en teledetectie inzetten voor de exploratie van hulpbronnen, exploitatie en milieubeheer na sluiting ervan.
- Onderzoeks- en innovatieprojecten ontwikkelen om de milieueffecten van de winning en verwerking van grondstoffen te verminderen.
- Ontwikkelen van strategische internationale partnerschappen voor een gediversifieerde aanvoer van duurzame kritische grondstoffen, te beginnen in 2021 met proefpartnerschappen met Canada, belangstellende landen in Afrika en de buurlanden van de EU.
- Verantwoorde mijnbouwpraktijken voor kritieke grondstoffen bevorderen.

⁵ 'Commissie zet koers uit voor open, duurzaam en assertief EU-handelsbeleid', 18 februari 2021 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_644).

⁶ 'Action Plan on Critical Raw Materials', 3 September 2020 (<https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/Raw%20materials%20factsheet.pdf>).

De ideologische lading van de Noord-Zuidrelatie geeft het buitenlandse beleid van Latijns-Amerika en Afrika evenwel fundamenteel vorm. De herinnering aan de kolonisatie, dekolonisatie en de schulden crisis die uit de leningen van de Wereldbank en het IMF voortvloeide maken Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse politica argwanend ten opzichte van Europese en Nederlandse diplomatieke acties.

De vanuit het oogpunt van 'critical raw materials' belangrijkste landen hebben recent een machtswissel ondergaan, maar de link tussen buitenlands beleid en de ideeën over koloniale uitbuiting zijn nog steeds aanwezig.

- In Guinea vond op 5 september 2021 een staatsgreep plaats. Legerleider Mamady Doumbouya tilde President Alpha Conde uit het zadel. De houding ten opzichte van de EU en de VS is nog onduidelijk, maar China heeft alvast steun voor de coup uitgesproken.⁷
- De Democratische Republiek Congo heeft altijd geleden omdat er veel grondstoffen in de grond zitten en worstelt nog steeds met de tweede Congolese burgeroorlog (1998-2003). In januari 2019 kwam Félix Tshisekedi aan de macht. In zijn buitenlands beleid zoekt hij opnieuw meer aansluiting bij Westerse machten. Dit in tegenstelling tot zijn voorganger Joseph Kabila die zich afwendde van 'koloniale', Westerse machten. In 2021 is Tshisekedi voorzitter van de Afrikaanse Unie.
- In Zuid-Afrika is sinds het #FeesMustFall-protest van 2016, waarbij lagere universiteitskosten werden geëist, een constant debat over de dekolonisatie van de maatschappij gaande. Het buitenlandse beleid van president Ramaphosa is erop gericht om de handelsbelangen van Zuid-Afrika te verdedigen, toegang tot andere Afrikaanse staten met grondstoffen te vrijwaren en mensenrechten geen prioriteit te geven om zo ook de isolatie uit het Mandelatijsperk te voorkomen.⁸
- In Brazilië is Jair Bolsonaro sinds 2018 aan de macht en gebrand op het economisch exploiteren van de bodemrijdommen van het land. Kritiek op de kap in het Amazonewoud wordt weggezet als koloniaal.⁹
- In Chili vindt een maatschappelijke dekolonisatiebeweging plaats die te vergelijken is met Zuid-Afrika¹⁰

Elk beleid dat is gericht op het vermijden van een afhankelijkheidsrelatie met economieën in de Global South moet de schaduw van het koloniale onrecht in aanmerking nemen om politieke recuperatie door politici in Latijns-Amerika en Afrika te vermijden.

⁷ Charles Dunst, 'China Is OK With Interfering in Guinea's Internal Affairs', 8 September 2021 (<https://foreignpolicy.com/2021/09/08/china-guinea-interference-relations-alpha-conde-xi-jinping/>).

⁸ James Hamill, 'The reality of South Africa's foreign policy under Ramaphosa', 8 februari 2019 (<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/south-africa-foreign-policy-ramaphosa>).

⁹ Chloe Taylor, 'Brazil's Bolsonaro accuses French president of 'colonialist mindset' after calls for action on Amazon fires', 23 augustus 2019 (<https://www.cnn.com/2019/08/23/brazils-bolsonaro-hits-back-at-frances-macron-over-amazon-fires.html>)

¹⁰ Augusta Saraiva, 'Toppling Statues Isn't Enough in Latin America', 10 augustus 2020 (<https://foreignpolicy.com/2020/08/10/latin-america-protest-colonial-statues-monuments-indigenous-rights/>).

Nederlandse positie in Afrika en Latijns-America

Nederland geniet een vrij goede reputatie in de belangrijkste landen van Latijns-Amerika: Brazilië en Chili. In Afrika heeft Nederland een minder goede reputatie, vooral door acties van Nederlandse bedrijven zoals Shell (in Nigeria) en Heineken.¹¹ Nederland kan desalniettemin vier instrumenten inzetten.

Instrument 1: externe communicatie

Alle communicatie zou de indruk van een 'Europees protectionistisch beleid' moeten vermijden. In de officiële communicatie van de commissie wordt de nadruk gelegd op een 'reliable, secure, and sustainable access to raw materials' en 'industrial leadership of Europe'.¹² Die public-relationsstrategie houdt enkel rekening met een Europees publiek. In communicatie naar Afrika en Latijns-Amerika moet evenwel duidelijk gemaakt worden waarom de versterking van de strategische autonomie van de EU ook belangrijk is voor de landen buiten de EU.

Instrument 2: Klimaatakkoord van Parijs en overdracht van technologie

Een kernidee van de 'New International Economic Order' (NIEO), een beweging opgericht in 1974 door landen die de mondiale economisch structuur wilden hervormen in het voordeel van het zuiden, is steeds de uitwisseling van technologie geweest.¹³ Waar dit in de jaren zeventig vooral ging over technologieën om productiecapaciteit te verhogen, gaat het vandaag vooral over hernieuwbare energie in het licht van *sustainability*. De grondstofautonomie van Nederland en de EU kan versterkt worden door landen in Latijns-Amerika en Afrika bij te staan in de ontwikkeling van hernieuwbare energie en op die manier landen in de Global South een aandeel te geven in de groene economie. Er liggen reeds verschillende plannen op tafel:

- Afrika: *Green Growth Strategy of the African Development Bank* en het *African Union Green Recovery Action Plan* (2021-2027)
- Latijns-Amerika: De Organisation of American States heeft een *Department of Sustainable Development* om aan 'greening' te doen.

De moderne incarnatie van de NIEO is de BRICS, een coalitie van ontwikkelingseconomieën die bestaat uit Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika. De BRICS zijn er op gebrand om de ambities van de NIEO waar te maken, maar deze landen doen dit vandaag de dag in hoofdzaak door marktwerking, niet door grootschalig staatsingrijpen. Een literatuurreview door Isabella Tamine Parra Miranda et al in April 2021 toonde aan dat groene technologie een speerpunt is van alle BRICS-landen behalve Zuid-Afrika.¹⁴

¹¹ 'Shell in Nigeria', Amnesty International, 2021 (<https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/themas/bedrijven-en-mensenrechten/shell-in-nigeria>); Olivier van Beemen, *Heineken in Africa: A Multinational Unleashed*, Illustrated edition (London: Hurst, 2019).

¹² 'Action Plan on Critical Raw Materials', 3 September 2020 <https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/Raw%20materials%20factsheet.pdf>

¹³ Nils Gilman, "The New International Economic Order: A Reintroduction," *Humanity* 6, no. 1 (2015): 1–16.

¹⁴ Isabella Tamine Parra Miranda et al., "A Review on Green Technology Practices at BRICS Countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa," *SAGE Open* 11, no. 2 (April 1, 2021): 21582440211013780, <https://doi.org/10.1177/21582440211013780>.

Instrument 3: focus op groei, niet ontwikkelingssamenwerking

Het marktdenken heeft ook wortel geschoten in Afrika en Latijns-Amerika. Sinds de jaren tachtig is veel van de in oorsprong socialistische oriëntatie van staten in deze continenten verdwenen. Bovendien heeft zowel Afrika als Latijns-Amerika een groeiende middenklasse, waardoor veel van deze maatschappijen met dezelfde voorzichtigheid kijken naar China als naar de EU of naar Nederland. Het is daarom belangrijk om landen zoveel mogelijk als partners te benaderen met een gemeenschappelijk probleem en niet als begunstigden van ontwikkelingssamenwerking.

Instrument 4: regionaal en bilateraal overleg

De EU beschikt over een Africa-EU Partnership en een EU Delegation to the African Union. De EU heeft de status van waarnemer bij de Organisation of American States. De samenwerking met deze regionale actoren kan een belangrijk vehikel zijn om gedeelde belangen te identificeren.

Dat is evenwel een uitdaging omdat zowel Latijns-Amerika als Afrika een strategie heeft die poogt maximale winst te halen uit de grondstoffen in hun ondergrond.

- De Afrikaanse Unie heeft op 31 januari 2015 de Agenda 2063 aangenomen. Daarin staat de 'African Commodities Strategy', waarin er naar manieren gezocht wordt om waarde toe te voegen aan de Afrikaanse grondstoffen omdat Afrika als *global supplier* afhankelijk is van de opbrengsten van deze grondstoffen.¹⁵
- Het charter van de Organisation of American States in 1967 stelt eveneens expliciet de waarde van grondstoffen te willen verbeteren.¹⁶

Samenwerking met deze regionale organisaties kan daarom een belangrijke manier zijn om gezamenlijke doelstellingen in te werken.

Conclusie & aanbeveling: van strategische autonomie naar strategische interdependentie

- Buitenlands beleid dat zich richt op de verwerving van grondstoffen in Afrika en Latijns-Amerika om op die manier de open strategische autonomie te versterken moet rekening houden met het wereldbeeld van de leiders aan het roer van verschillende landen, een wereldbeeld dat is gevormd door ideeën van fundamentele economische ongelijkheid.
- Het is daarom belangrijk om het buitenlandse beleid zo te organiseren dat er een strategische interdependentie – of op zijn minst de indruk daarvan – ontstaat, waarbij staten in de Global South mee kunnen genieten van een autonoom Europa en Nederland.

¹⁵ 'Trade and Industrial Development', 2020 (<https://au.int/en/trade-and-industrial-development>).

¹⁶ 'Charter of the Organisation of American States (A-41)' (http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp).

Bronnen

- 'Action Plan on Critical Raw Materials', 3 September 2020
(<https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/Raw%20materials%20factsheet.pdf>).
- Augusta Saraiva, 'Toppling Statues Isn't Enough in Latin America', 10 augustus 2020
(<https://foreignpolicy.com/2020/08/10/latin-america-protest-colonial-statues-monuments-indigenous-rights/>).
- Charles Dunst, 'China Is OK With Interfering in Guinea's Internal Affairs', 8 September 2021
(<https://foreignpolicy.com/2021/09/08/china-guinea-interference-relations-alpha-conde-xi-jinping/>).
- Chloe Taylor, 'Brazil's Bolsonaro accuses French president of 'colonialist mindset' after calls for action on Amazon fires',
23 augustus 2019 (<https://www.cnn.com/2019/08/23/brazils-bolsonaro-hits-back-at-frances-macron-over-amazon-fires.html>)
- 'European Raw Materials Alliance', 2020 (<https://erma.eu/about-us/>).
- 'Charter of the Organisation of American States (A-41)' (http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp).
- 'Commissie zet koers uit voor open, duurzaam en assertief EU-handelsbeleid', 18 februari 2021
(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_644).
- Gilman, Nils. "The New International Economic Order: A Reintroduction." *Humanity* 6, no. 1 (2015): 1–16.
- 'Herstelplan: meer strategische autonomie voor Europa – Toespraak van voorzitter Charles Michel op het Brussels Economic Forum', 8 September 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/>).
- Isabella Tamine Parra Miranda et al., "A Review on Green Technology Practices at BRICS Countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa," *SAGE Open* 11, no. 2 (April 1, 2021): 21582440211013780, <https://doi.org/10.1177/21582440211013780>.
- James Hamill, 'The reality of South Africa's foreign policy under Ramaphosa', 8 februari 2019
(<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/south-africa-foreign-policy-ramaphosa>).
- Keukeleire, Stephan, and Bas Hooijmaaijers. "The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism." *Journal of Common Market Studies* 52, no. 3 (2014): 582–99.
- Miranda, Isabella Tamine Parra, Juliana Moletta, Bruno Pedrosa, Luiz Alberto Pilatti, and Claudia Tania Picinin. "A Review on Green Technology Practices at BRICS Countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa." *SAGE Open* 11, no. 2 (April 1, 2021): 21582440211013780. <https://doi.org/10.1177/21582440211013780>.
- Nils Gilman, "The New International Economic Order: A Reintroduction," *Humanity* 6, no. 1 (2015): 1–16.

'Shell in Nigeria', Amnesty International, 2021 (<https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/themas/bedrijven-en-mensenrechten/shell-in-nigeria>); Olivier van Beemen, Heineken in Africa: A Multinational Unleashed, Illustrated edition (London: Hurst, 2019).
'Trade and Industrial Development', 2020 (<https://au.int/en/trade-and-industrial-development>).

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



TNO