



Faculteit Rechtsgeleerdheid

Universiteit Gent

Academiejaar 2011-2012

**Juridisch kader van de relaties tussen
de Europese Unie en Zuid-Afrika**

Masterproef van de opleiding

‘Master in de Rechten’

Ingediend door

Wouter Schelstraete

(20045717)

(Major: Europees Recht)

Promotor: Professor dr. Marc Maresceau

Commissaris: Mevrouw Purdey Devisscher

DANKWOORD

Bij de aanvang van mijn masterproef wil ik eerst en vooral mijn promotor, Professor dr. Maresceau, bedanken voor zijn inspirerende lessen, zijn passie voor het recht van de Europese externe betrekkingen waarin juridische aspecten niet begrepen kunnen worden zonder een historische analyse en inzicht in de geopolitieke belangen. Ik ben hem en Mevrouw Devisscher dankbaar voor hun geduld en begrip die ik mocht ervaren bij het afwerken van mijn masterproef.

Ook mijn vrienden en familie, zowel hier als in Zuid-Afrika, wil ik bedanken: zij die mij telkens weer motiveerden en zij die geduldig alle punten en komma's overliepen.

INHOUD

Dankwoord	1
Inhoud	2
Inleiding	10
Deel 1: Een historische en actuele schets.....	12
<i>Hoofdstuk 1: De Europese Unie</i>	<i>12</i>
1. Een visie	12
2. De communautaire integratie-initiatieven	12
3. Een pseudo-communautair initiatief: Europese Politieke Samenwerking.....	13
4. De toetreding van het Verenigd Koninkrijk	13
4.1. De historische banden met Zuid-Afrika.....	13
4.2. De oprichting van SACU	15
<i>Hoofdstuk 2: Zuid-Afrika.....</i>	<i>16</i>
1. Zuid-Afrika vandaag	16
2. Het tijdperk van Apartheid	17
2.1. Het juridisch kader en de gevolgen.....	17
2.2. Het internationale en Europese misprijzen.....	17
<i>Hoofdstuk 3 Een conclusie.....</i>	<i>19</i>
Deel 2: Het institutioneel kader.....	20
<i>Hoofdstuk 1: Een overzicht.....</i>	<i>20</i>
<i>Hoofdstuk 2: De EG en het Zuid-Afrikaans apartheidsregime</i>	<i>22</i>
1. Politiek luik van de institutionele dimensie	22
1.1. Een pseudo-juridisch achtergrondkader	23
1.1.1. Begripsomschrijving en gebrek aan juridisch kader	23
1.1.2. Juridische problematiek van toetreding	23
1.1.2.1. Karakter van de EPS.....	24

1.2.	Instrumenten voor het voeren van een gemeenschappelijk politiek beleid.....	25
1.2.1.	Post-Maastricht	25
1.2.2.	Pré-Maastricht	25
1.3.	Retoriek.....	26
1.3.1.	De reden achter de retoriek	26
1.3.2.	De inhoud van de retoriek	26
1.3.3.	De weg naar een uniek instrument	27
1.4.	De EG-Gedragscode voor ondernemingen met belangen in Zuid-Afrika	28
1.4.1.	De roots van de Gedragscode.....	28
1.4.2.	Doel van de Gedragscode	29
1.4.3.	Inhoud, rapporteringsmechanisme en implementatie van de Gedragscode	29
1.4.4.	De herziene Gedragscode.....	31
1.5.	Eerste pakket restrictieve maatregelen	32
1.5.1.	De Europese reactie op de toestand in Zuid-Afrika	32
1.5.2.	Aanloop naar een eerste pakket maatregelen	32
1.5.3.	Eerste pakket restrictieve maatregelen.....	33
1.6.	De weg naar een tweede pakket maatregelen	34
2.	Economisch luik van de institutionele dimensie.....	34
2.1.	Externe bevoegdheden van de Europese Economische Gemeenschap.....	34
2.1.1.	Het Gemeenschappelijk Handelsbeleid	35
2.1.2.	Oneigenlijk gebruik van handelsmaatregelen	36
2.1.2.1.	Theoretische benadering	36
2.1.2.2.	Praktische benadering: historische evolutie van economische sancties.....	36
2.1.3.	Een conclusie	38
2.2.	Het instrumentarium van rechtshandelingen	39
2.3.	Tweede pakket restrictieve maatregelen	39
2.3.1.	EGKS-besluit tot schorsing van de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika	39
2.3.2.	EEG-Besluit tot schorsing van nieuwe rechtstreekse investeringen in Zuid-Afrika	40
2.3.2.1.	Juridische aspecten van het EEG-besluit tot schorsing	41
2.3.2.2.	Toepassingsgebied van het EEG-besluit tot schorsing	41
2.3.2.3.	Kritiek op het EEG-besluit tot schorsing.....	42
2.3.3.	Verordening tot schorsing van de invoer van gouden munten uit Zuid-Afrika	42
2.4.	Juridische kwalificatie	43
2.5.	Het huidige sanctiebeleid.....	45
3.	Ontwikkelingsluik van de institutionele dimensie	46
3.1.	Het Europees ontwikkelingsbeleid.....	46
3.1.1.	Het begin	46
3.1.2.	De normatieve dimensie van de Lomé Conventies	47
3.1.2.1.	Ontwikkelingsluik van het Lomé-regime	48
3.1.2.2.	Handelsluik van het Lomé-regime	48
3.1.2.3.	Politiek luik van het Lomé-regime: politieke conditionaliteit.....	49

3.1.3.	Ontwikkelingsbeleid als een instrument ter bestrijding van Apartheid	50
3.2.	Schetsen van de regio Zuidelijk Afrika	50
3.2.1.	Het regionaal beleid van de apartheidregeringen	50
3.2.2.	De regionale reactie: SADCC.....	51
3.2.2.1.	Regionale groeperingen in Zuidelijk Afrika.....	51
3.2.2.2.	De Zuidelijk Afrikaanse Samenwerkings- en Ontwikkelingsconferentie	51
3.2.2.3.	De internationale gemeenschap en SADCC.....	52
3.3.	Ontwikkelingsbeleid van de EG ten aanzien van Zuidelijk Afrika	53
3.4.	Ontwikkelingsbeleid van de EG ten aanzien van Zuid-Afrika: positieve maatregelen	54
3.4.1.	Het Speciaal Programma voor de Slachtoffers van Apartheid.....	54
3.4.2.	Getrapt distributiemechanisme.....	54
3.4.2.1.	Distributiekkanalen	54
3.4.2.2.	Toekenningsvoorwaarden en -procedure	55
3.4.3.	Kritiek op het Speciaal Programma	55
3.4.4.	Het succes van het Speciaal Programma	56
4.	Het status quo van 1987-1990.....	56
4.1.	De juridische problematiek van de opheffing van economische sancties	57
4.2.	Zuid-Afrika dooft mee het kaarsje van EPS	57
<i>Hoofdstuk 3: De overgangperiode</i>		<i>59</i>
1.	Een nieuw juridisch kader met een aangepast instrumentarium.....	59
1.1.	Een aangepast instrumentarium.....	59
1.2.	Vijf onderwerpen voor een eerste Gemeenschappelijk Optreden	59
1.3.	Zuid-Afrika als onderwerp van de eerste Gemeenschappelijke Optredens.....	60
2.	Het Gemeenschappelijk Optreden met betrekking tot Zuid-Afrika	60
2.1.	De drie opeenvolgende fasen	61
2.1.1.	De eerste fase	61
2.1.2.	De tweede fase	61
2.1.3.	De derde fase.....	62
2.2.	Politieke luik.....	62
2.3.	Beleidsheroriëntering	62
<i>Hoofdstuk 4: De eerste relaties met democratisch Zuid-Afrika</i>		<i>63</i>
1.	Een wederzijds belang	63
2.	De onmiddellijke maatregelen.....	63
2.1.	Het pakket aan maatregelen.....	63
2.2.	De toegang tot het Algemeen Preferentie Stelsel	64
<i>Hoofdstuk 5: Conclusie</i>		<i>67</i>
Deel 3: De Normatieve dimensie van het juridisch kader		70
<i>Hoofdstuk 1: Een overzicht</i>		<i>70</i>

<i>Hoofdstuk 2: De zoektocht naar een passend bilateraal kader</i>	72
1. Inleiding	72
2. Interim-Samenwerkingsovereenkomst van 1994	72
3. Het toetredingsverzoek van Zuid-Afrika tot de Lomé Conventie.....	73
3.1. Het verzoek	74
3.2. De verwerping van het verzoek door de Europese Unie.....	75
3.3. Het voorstel van de EU: een tweesporenbeleid.....	77
4. De gekwalificeerde toetreding van Zuid-Afrika tot de Lomé Conventie.....	77
5. Een bilateraal kader voor de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika.....	79
5.1. De nieuwe regionale realiteit in Zuidelijk Afrika	79
5.1.1. De Douane-unie van Zuidelijk-Afrika	79
5.1.2. De Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika	80
5.2. De onderhandelingen voor een bilateraal kader	81
5.2.1. Het voorstel van de EU: een Handels- en Samenwerkingsverdrag.....	82
5.2.2. Het Zuid-Afrikaans tegenvoorstel: een Overeenkomst inzake Handel en Ontwikkeling	83
5.2.3. Het eindresultaat: de Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking	84
6. Conclusie.....	85
<i>Hoofdstuk 3: De Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking</i>	86
1. Inleiding	86
2. Theoretisch kader voor een juridische analyse van de TDCA	86
2.1. De rechtspersoonlijkheid en bevoegdheden van de EU	86
2.1.1. De EG als rechtspersoon	86
2.1.2. De bevoegdheden van de EU.....	87
2.1.2.1. De Algemene bevoegdheden van de EU	87
2.1.2.1.1. De exclusieve bevoegdheden.....	87
2.1.2.1.2. De gedeelde bevoegdheden	87
2.1.2.1.3. De aanvullende, coördinerende en ondersteunende bevoegdheden	88
2.1.2.2. De externe bevoegdheden van de EU	88
2.1.2.2.1. De expliciete externe bevoegdheden voor het sluiten van overeenkomsten	88
2.1.2.2.2. De impliciete externe bevoegdheden voor het sluiten van overeenkomsten.....	88
2.1.2.2.3. De andere externe bevoegdheden: de ‘doctrine van de implied powers’.....	89
2.2. De noodzakelijke keuze van een rechtsgrond.....	89
2.3. Associatieovereenkomsten	90
2.3.1. Het Hof.....	90
2.3.2. De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden	91
2.3.2.1. De omschrijving van associatieovereenkomsten	91
2.3.2.2. De basiscriteria voor associatieovereenkomsten.....	92
2.3.3. Het voordeel van flexibiliteit	92
2.3.4. De Associatieovereenkomst tussen de EU en Chili.....	93

2.4.	Het oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU als juridische grond voor een overeenkomst	94
2.4.1.	Voordelen en bedenkingen	94
2.4.2.	Overeenkomst inzake Economisch Partnerschap, Politieke Coördinatie en Samenwerking tussen de EU en Mexico.....	95
2.4.3.	Bilaterale overeenkomsten inzake ontwikkelingsamenwerking	96
2.5.	Het gemengd karakter van overeenkomsten.....	97
2.5.1.	Juridische gronden voor een gemengd karakter	97
2.5.2.	Gemengde associatieovereenkomsten.....	98
2.5.3.	Gevolgen van het gemengd karakter.....	99
2.6.	Het gemengd karakter en associatiegehalte van de TDCA	100
3.	Een inhoudelijke analyse van de TDCA	100
3.1.	Algemene doelstellingen van de TDCA	100
3.1.1.	De mensenrechten- en democratieclausule en de niet-uitvoeringsclausule	100
3.1.2.	De bijzonderheden van de clausules in de TDCA.....	102
3.1.2.1.	De mensenrechten- en democratieclausule	102
3.1.2.2.	De niet-uitvoeringsclausule	103
3.1.2.2.1.	‘Passende maatregelen’	103
3.1.2.2.2.	‘Onderling overleg’ en ‘bindende geschillenbeslechting’	104
3.1.2.2.3.	‘Bijzonder dringende gevallen’	104
3.1.3.	Politieke dialoog	105
3.1.3.1.	De politieke dialoog en de mensenrechten- en democratieclausule	105
3.1.3.2.	De politieke dialoog en de niet-uitvoeringsclausule	106
3.2.	Samenwerking op vlak van Handel en Economie.....	107
3.2.1.	Naar een vrijhandelszone	107
3.2.1.1.	Vijf kenmerkende eigenschappen van de vrijhandelszone	107
3.2.1.1.1.	Asymmetrie en differentiatie	107
3.2.1.1.2.	Steun aan het regionale integratieproces in Zuidelijk Afrika	108
3.2.1.1.3.	Overeenstemming met de regels van de WTO	108
3.2.1.1.4.	Bescherming van gevoelige sectoren.....	108
3.2.1.1.5.	Integratie van Zuid-Afrika in de wereldeconomie.....	108
3.2.1.2.	Reikwijdte van de vrijhandelszone	109
3.2.1.2.1.	Uitgesloten van liberalisering	109
3.2.1.2.2.	Gedeeltelijke liberalisering	109
3.2.1.3.	Vrijwaringsmaatregelen	110
3.2.1.4.	Oorsprongsregels	111
3.2.1.4.1.	Cumulatie van oorsprong.....	111
3.2.1.4.2.	Tolerantieregels.....	113
3.2.1.4.3.	Drawbackregel	113
3.2.1.4.4.	Producten van zeevisserij	113
3.2.2.	Landbouw, sanitaire- en fytosanitaire normen	114
3.2.3.	Recht van vestiging en dienstverlening	115
3.2.4.	Investeringsregels	116

3.2.5.	Overheidssteun en mededingingsbeleid	117
3.2.5.1.	Mededingingsbeleid	117
3.2.5.2.	Overheidssteun	117
3.2.6.	Handelsbevordering	118
3.2.7.	Andere met de handel verband houdende kwesties.....	118
3.2.7.1.	Antidumpingmaatregelen en compenserende maatregelen	118
3.2.7.2.	Intellectuele Eigendom.....	118
3.2.7.3.	Maritiem transport.....	119
3.2.7.4.	Andere handelsgerelateerde aspecten	119
3.3.	De samenwerking op ontwikkelingsvlak	119
3.3.1.	Prioriteiten.....	120
3.3.1.1.	Algemene en concrete prioriteiten	120
3.3.1.2.	Gedecentraliseerde ontwikkelingssamenwerking.....	120
3.3.1.3.	Andere vormen van ontwikkelingssamenwerking	121
3.3.2.	Middelen en programmering.....	121
3.4.	Andere vormen van samenwerking	122
3.4.1.1.	Economische samenwerking	122
3.4.1.2.	Samenwerking op andere gebieden.....	122
3.5.	Institutionele structuur, geschillenbeslechting en geldingsduur van de TDCA.....	122
3.5.1.	Institutionele structuur.....	122
3.5.2.	Geschillenbeslechting	123
3.5.3.	Duur en beëindiging van de overeenkomst.....	123
4.	Een juridische analyse TDCA	123
4.1.	Het associatiegehalte van de TDCA.....	123
4.1.1.	Juridische overwegingen	123
4.1.2.	Inhoudelijke overwegingen	124
4.1.3.	Symbolische overwegingen	125
4.1.4.	Conclusie.....	126
4.2.	Het gemengd karakter van de TDCA	126
4.3.	Provisionele Toepassing.....	128
<i>Hoofdstuk 4: Sectorale overeenkomsten.....</i>		<i>129</i>
1.	De Overeenkomst betreffende de Handel in Wijn en Gedestilleerde Dranken.....	129
1.1.	De Overeenkomst betreffende de Handel in Wijn.....	129
1.2.	De overeenkomst inzake Handel in Gedistilleerde Dranken.....	131
2.	De overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking	132
3.	Het niet-gesloten visserijakkoord	133
<i>Hoofdstuk 5: Herziene Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking</i>		<i>134</i>
1.	Onderhandelingsproces.....	134
2.	Herziene 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking'	135
2.1.	Nieuw essentieel onderdeel, internationale veiligheid, samenwerking en ontwikkeling.....	135

2.2.	Bijzondere aandacht voor het compenseren van de witte exodus.....	136
2.2.1.	Beleid van positieve discriminatie: Black Economic Empowerment	136
2.2.2.	Negatief gevolg van positieve discriminatie: een 'witte exodus'.....	137
2.2.3.	Compenserende maatregelen in de herziene TDCA.....	137
3.	Een juridische analyse en conclusie van de herziene Overeenkomst.....	138
3.1.	Juridische analyse	138
3.2.	Conclusie.....	138
<i>Hoofdstuk 6: Economische Partnerschapsovereenkomsten.....</i>		<i>139</i>
1.	De regionale realiteit van Zuidelijk Afrika.....	139
1.1.	Regionale integratie in Zuidelijk-Afrika	139
1.1.1.	De Zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap	139
1.1.2.	De Zuidelijk Afrikaanse Douane-unie.....	140
1.2.	De regionale dimensie van de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika.....	141
1.2.1.	De regionale dimensie van de bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika	141
1.2.1.1.	Aanloop naar de TDCA	141
1.2.1.2.	De expliciete regionale dimensie van de TDCA	142
1.3.	De relaties tussen de EU en de rest van de Zuidelijk Afrikaanse regio	143
1.3.1.	De zwanenzang van Lomé	143
1.3.2.	De Overeenkomst van Cotonou.....	144
1.3.3.	Economische Partnerschapsovereenkomsten.....	145
2.	De EU-SADC EPA-configuratie.....	147
2.1.	Een geografische configuratie.....	147
2.2.	De handel in goederen.....	147
2.3.	Complexiteit van de configuratie	148
2.3.1.	SACU	148
2.3.2.	Zuid-Afrika	148
2.4.	Verschil in ontwikkeling	149
2.5.	Meestbegunstigingsbeginsel.....	150
2.6.	Liberalisering van diensten en investeringen.....	150
2.7.	Bijkomende problemen.....	151
<i>Hoofdstuk 7: Strategisch Partnerschap.....</i>		<i>152</i>
1.	Multilateralisme.....	152
1.1.	L'Histoire se répète	152
1.2.	Toekomstperspectieven.....	153
1.3.	Een Europese strategie	153
2.	Naar een strategisch partnerschap.....	154
2.1.	Een eerste aanzet.....	154
2.2.	Falen van het concept	155
2.3.	Een nieuwe start	155
2.4.	Het herdefiniëren van strategisch partnerschap	157
2.5.	Coördinatie- en coöperatieproblemen	158

3. Strategisch Partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika.....	159
3.1. Een nieuw strategisch partnerschap.....	159
3.2. Politieke samenwerking.....	160
3.2.1. Bilateraal.....	160
3.2.2. Regionaal.....	160
3.2.3. Continentaal.....	161
3.2.4. Mondiaal.....	161
3.3. Ontwikkelingssamenwerking: strategie voor 2007-2013.....	162
Conclusie.....	164
Bibliografie.....	169
<i>Wetgeving</i>	169
1. Internationale overeenkomsten.....	169
2. Verdragen van de Europese Unie.....	171
3. Besluiten van de Raad van Ministers.....	171
4. Beslissingen, voorbereidende documenten en officiële publicaties van de Europese Commissie.....	172
5. Persberichten van de Europese Unie.....	173
6. Andere gemeenschapsacten.....	174
<i>Rechtspraak</i>	177
1. Rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg.....	177
<i>Rechtsleer</i>	177
1. Boeken.....	177
2. Tijdschriften.....	178
3. Bijdragen in verzamelwerken.....	180
4. Andere bronnen.....	181
5. Internetbronnen.....	181

INLEIDING

Relaties tussen Europa en Zuid-Afrika gaan terug tot de eerste geschreven geschiedenis van Zuid-Afrika. Portugezen zetten in 1488 voet aan wal in een gebied waarin de verversingspost van de Verenigde Oost-Indische Compagnie uitgroeide tot een kolonie. Een eerste groep van vijf blanke Zuid-Afrikaanse vrijburgers bestond uit een Belg, een Duitser en drie Hollanders. Toen de Britten het gebied buit maakten, verjoegen ze de Boeren die aan hun 'Grote Trek' begonnen waardoor deze Europese migranten en hun afstammelingen zich verspreidden over een gebied dat vandaag Zuid-Afrika vormt.

De juridische relaties tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika kaderen binnen het domein van het recht van de externe betrekkingen van de EU, dat volgens OTT en WESSEL slaat op alle relaties tussen de EU en derde landen of internationale organisaties. Zij onderscheiden hierbij een institutionele dimensie van een normatieve dimensie. De institutionele dimensie omvat de procedures en bevoegdheden die de juridische grondslag vormen voor de normatieve dimensie, het geheel van regels die voortvloeien uit overeenkomsten die de EU sluit met derde landen of internationale organisaties. Een studie van het juridisch kader van de relaties tussen de EU en een derde land focust in de regel hoofdzakelijk op een analyse van het normatief kader, al zorgt het voorbijgaan aan de institutionele dimensie in sommige gevallen voor een onvolledig plaatje. Zuid-Afrika is één van die gevallen.

2012 is een symbolisch jaar voor de relaties tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika. Vanaf nu zal de beleidsfase waarin een normatief kader werd uitgewerkt, in tijdsduur de helft van het totale beleid overstijgen. Van de zesendertig jaar dat de EU een gemeenschappelijk beleid voert ten aanzien van Zuid-Afrika, viert het normatief kader dit jaar zijn achttiende verjaardag. Eén van de doelstellingen van deze masterproef is nagaan of ook het beleid zelf volwassen is geworden. Hoewel deze studie chronologisch gestructureerd is, kunnen toch de institutionele dimensie en de normatieve dimensie van de juridische relaties tussen de EU en Zuid-Afrika afzonderlijk besproken worden.

EECKHOUT ziet binnen de externe betrekkingen van de Europese Unie drie inherente onderdelen: een politiek luik dat het buitenlands-en veiligheidsbeleid omvat, een economisch luik en een luik inzake ontwikkelingsamenwerking. Omdat deze drie luiken doorwerken in beide dimensies, vormen ze ook een leidraad voor de masterproef. Zuid-Afrika is op dit vlak een dankbaar onderwerp omdat enerzijds de interactie tussen deze drie luiken tijdens de beleidsfase met een loutere institutionele dimensie nieuw en dus experimenteel was en anderzijds omdat deze interactie ook vandaag nog, binnen de normatieve dimensie van de relaties met Zuid-Afrika, er voor zorgt dat het beleid ten aanzien van Zuid-Afrika één van de meest complexe uitdagingen is waarvoor de EU staat.

Voorafgaand aan deze twee delen, wordt in een eerste deel het Europese integratieproces kort geschetst aan de hand van de drie concepten die de gestage evolutie van het communautaire integratieproject bepalen: verdieping, inhoudelijke verruiming en geografische uitbreiding. Het eerste gemeenschappelijk beleid van de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten met betrekking tot Zuid-Afrika ontwikkelde zich pas na de geografische uitbreiding door de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, dat bijzondere banden had met Zuid-Afrika. Ook deze bijzondere relatie tussen deze twee gebieden, en haar gevolgen, worden kort geschetst.

DEEL 1: EEN HISTORISCHE EN ACTUELE SCHETS

Hoofstuk 1: De Europese Unie

1. Een visie

Het Europees regionaal integratieproject is een langzaam proces van verdieping, verruiming en uitbreiding.

"De vereniging van Europa kan niet ineens worden verwezenlijkt noch door een allesomvattende schepping tot stand worden gebracht: het verenigd Europa zal moeten worden opgebouwd door middel van concrete verwezenlijkingen, waarbij een feitelijke solidariteit als uitgangspunt zal moeten worden genomen." *Robert Schumann*

2. De communautaire integratie-initiatieven

Op 18 april 1951 ondertekenden zes landen het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Dit communautaire initiatief was een politiek project, gebaseerd op een gedeeltelijke regionale economische integratie, met als ambitieuze langetermijnvisie het creëren van een bredere en diepere gemeenschap tussen de verschillende volkeren van Europa. Met dit model dacht men een werkwijze gevonden te hebben die ook in andere domeinen succesvol kon zijn.

Twee andere Europese integratieprojecten, de Europese Defensie Gemeenschap en de Europese Politieke Gemeenschap, beiden sterk gelieerd aan het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands beleid, mislukten omwille van hun uitgesproken supranationaal karakter. Zo ontstond er een tweesprong binnen de integratie in West-Europa. Aan de ene kant vond er een verdieping plaats van de regionale economische integratie door de oprichting van twee nieuwe Europese Gemeenschappen naar het voorbeeld van de EGKS: de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie. Aan de andere kant ontstond er een vacuüm met betrekking tot regionale politieke integratie.

3. Een pseudo-communautair initiatief: Europese Politieke Samenwerking

De politieke leegte die achterbleef vroeg om opvulling. Radicaal uiteenlopende buitenlandse beleidsdoelen van de individuele Lidstaten zouden immers niet alleen nefast zijn voor het eigen beleid van de Europese Gemeenschappen. Ze zouden ook voor strubbelingen kunnen zorgen tussen de Lidstaten onderling waardoor de interne werking van de Gemeenschappen geremd zou kunnen worden.¹ De zes Lidstaten van de EG kwamen overeen om zo, door het plegen van onderling overleg binnen een summier institutioneel kader, hun buitenlands beleid zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Dit geheel vormde het forum dat sinds de eerste ministeriële bijeenkomst op 19 november 1970 in München de naam 'Europese Politieke Samenwerking'² meekreeg. Dit was het kader waarin het eerste beleid met betrekking tot Zuidelijk Afrika tot stand kwam.

Minstens even belangrijk voor dit beleid was de tweede beslissing die op de Topconferentie van Den Haag werd genomen: het openen van de toetredingsonderhandelingen met vier potentiële nieuwe Lidstaten waaronder het Verenigd Koninkrijk³.

4. De toetreding van het Verenigd Koninkrijk

Bij zijn toetreding tot de EG bracht het VK in zijn kielzog een hoop landen mee waarmee het niet alleen historisch maar ook economisch nauw verbonden was. Deze landen maakten deel uit van het 'Gemenebest'. Daartoe behoorde ook Zuid-Afrika, hoewel zijn lidmaatschap omwille van het apartheidsregime opgeschort werd. Toch bleven de banden tussen beide sterk genoeg om de Zuid-Afrikaanse kwestie op de agenda van de EPS te plaatsen.

4.1. De historische banden met Zuid-Afrika⁴

De eerste contacten tussen de Zuidelijk Afrikaanse regio met het Europese continent werden gelegd door Portugal, dat een eerste Europese nederzetting stichtte in Zuidelijk Afrika die de naam Angola meekreeg. Een tweede Portugese kolonie werd Mozambique. Eerder had Bartholomeo Dias, bij het

¹ M.E. SMITH, "Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation", in W. STANDHOLTZ en A. STONE SWEET, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University, 1998, p. 304-344.

² Europese Politieke Samenwerking, verder afgekort als 'EPS'.

³ Verenigd Koninkrijk, verder afgekort als 'VK'.

⁴ S. DEBROEY, *Zuid-Afrika naar de bronnen van de Apartheid*, Kasterlee, De Vroente, 1982 en S. DEBROEY, *Zuid-Afrika onder de vloek van de Apartheid*, Antwerpen, De Vries-Brouwers, 1987 en R.J. PAYNE, *The West European Allies, the West European Allies, the Third World, and U.S. Foreign Policy: Post-Cold War Challenges*, New York, Praeger, 1991, p. 175-200.

ronden van de Kaap, daar voet aan wal gezet. Portugal liet dit gebied ongemoeid waardoor het in 1652 ingepalmd werd door de Hollandse 'Oost-Indische Compagnie'.

Aanvankelijk was het enkel de bedoeling om van de Kaap een verversingspost en tussenstop te maken voor de reizen naar India. Toch werd al snel aan burgers de toelating gegeven om zich definitief te vestigen. Zo was het een aantrekkelijk vluchtoord voor de belaagde Europese Hugenoten en andere gelukzoekers. Nadat Napoleon Holland versloeg, droegen de Nederlanders tijdelijk het gezag over aan de Britten. Omdat Frankrijk kort daarna samen met Nederland een alliantie ging vormen tegen de Britten, nam het VK het Kaagebied definitief over. De Britse regelgeving, taalvoorschriften en gebruiken, net zoals het afzweren van slavernij, stootten de Europese inwijkelingen, die zich Boeren gingen noemen, zo tegen de borst dat ze wegtrokken uit de Kaap. Deze 'Grote Trek', die begon rond 1830, leidde uiteindelijk tot het ontstaan van twee onafhankelijke Afrikanerrepublieken, Oranje Vrijstaat en Transvaal. Ook in een ander deel van Zuidelijk Afrika hadden de Britten het heft in handen genomen. In een gebied dat grensde aan Mozambique streek in 1888 de 'British South African Company' van Cecil Rhodes neer. Dit gebied groeide uit tot Rhodesië, het huidige Zimbabwe.

Tot slot werd ook Duitsland actief in de Zuidelijk Afrikaanse regio. Na korte passages van Nederlandse kaapbewoners en Britse overheersers, stichtte het in 1883 een eerste kustnederzetting aan de westkust van Zuidelijk Afrika, in de hoop daar minerale grondstoffen te kunnen ontginnen. In 1890 verkreeg Duitsland de Britse erkenning van zijn nieuwe kolonie Duits-Zuidwest-Afrika. Niet veel later liet het zijn macht op vernietigende wijze botvieren door de in opstand gekomen lokale bevolking uit te roeien in concentratiekampen.

Daar waar de gezamenlijke aanwezigheid van deze verschillende Europese grootmachten tot relatief weinig conflicten aanleiding gaf, was dit anders betreffende de kostbare grondstoffen die langzaam uit de grond naar boven werden gehaald. In 1867 werden in Oranje Vrijstaat voor het eerst diamanten opgegraven en in 1885 werd in Transvaal goud gevonden. Deze vondsten werden een bron van turbulente spanningen tussen de koloniale machten en de Boeren in Zuidelijk Afrika.

Veel Britse bewoners van de Kaap trokken richting Transvaal, net zoals Duitse investeerders en immigranten die hun wonden eg naar de goudmijnen. De steun die Duitsland beloofde aan de Afrikaners bezorgden Rhodes kopzorgen, zeker na de Duitse pogingen om hem het afnemen van Portugese delen van Mozambique te beletten. Onder meer door zijn mislukte 'Jameson Raid' nam de rivaliteit toe tussen enerzijds de Britten en de Boeren en anderzijds Groot-Brittannië en Duitsland. Daarom sloten beide Afrikanerrepublieken een overeenkomst met betrekking tot wederzijdse bescherming in geval van conflict.

Dit conflict kwam er en hoewel de beloofde Duitse steun uitbleef, mislukte een eerste Britse militaire campagne door welgemikte guerrilla-aanvallen van de Boeren. De Britten kwamen snel terug voor een tweede versie van wat geboekstaafd staat als de Boerenoorlog. Deze keer waren het de

Afrikaners die, veelal in concentratiekampen, het onderspit moesten delven. Door tactische blunders kregen de neergeslagen Afrikaners toch al gauw weer beslissingsbevoegdheid. In 1910 werd de Unie van Zuid-Afrika tot stand gebracht als onafhankelijke staat binnen het Britse Gemenebest. Omdat de Britten nog drie Protectoraten in de regio bezaten, het huidige Botswana, Lesotho en Swaziland, sloot het met Zuid-Afrika een overeenkomst tot oprichting van een douane-unie.

4.2. De oprichting van SACU

De 'Zuidelijk Afrikaanse Douane-unie'⁵ wordt algemeen beschouwd als de oudste douane-unie ter wereld.⁶ Het bijzondere aan deze integratiestructuur is enerzijds zijn onafgebroken bestaan ondanks ingrijpende politieke omwentelingen binnen zijn lidstaten en anderzijds de diepe integratie op sommige vlakken in afwezigheid van een institutioneel kader.⁷ SACU evolueerde mee met de opeenvolgende hervormingen in de regio. Na de onafhankelijkheid van de Britse Protectoraten werd SACU in 1969 heronderhandeld. Zuid-Afrika kon hierbij zijn machtspositie opdringen aan de buurlanden. In de toekomst zou dit een strategische zet blijken waarvan Zuid-Afrika kon profiteren wanneer de internationale gemeenschap het land trachtte te isoleren.

In zekere zin kan de overeenkomst tussen het VK en Zuid-Afrika tot oprichting van SACU beschouwd worden als een eerste Europese inmenging in de regionale integratiestructuren van Zuidelijk Afrika. Het bestaan van deze douane-unie is vandaag één van de grootste struikelblokken in de pogingen van de EU om met de Zuidelijk Afrikaanse regio een economische partnerschapsovereenkomst te sluiten. Op die manier heeft Zuid-Afrika met SACU opnieuw een krachtig wapen in handen om deze keer niet alleen zijn buurlanden maar ook de EU te gijzelen.

⁵ Zuidelijk Afrikaanse Douane-unie, verder afgekort als 'SACU'.

⁶ P. ALVES, P. DRAPER en H. DURREL, "Regional Integration and the overlap issue in Southern Africa: from spaghetti to cannelloni?", *Trade Policy REPArt*, nummer 15, SAIIA, Pretoria, 2007, p. 16, <http://www.saiia.org.za/images/upload/SAIIA%202007%20-%20Trade%20REPArt%20No%2015.pdf>, geraadpleegd 4 april 2011.

⁷ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper*, nummer 74, Maastricht, ECDPM, 2007, p. 10. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011.

Hoofdstuk 2: Zuid-Afrika

1. Zuid-Afrika vandaag⁸

Het huidige Zuid-Afrika is een middeninkomenland dat sinds het midden van de jaren '90 sterk economisch gepresteerd heeft. Het staat met zijn BBP op de 26^{ste} plaats in de wereldranking van het CIA World Factbook⁹.

De economische groei van de afgelopen decennia heeft zijn impact gehad op de armoede in Zuid-Afrika. Sinds 1993 is de extreme armoede licht gedaald als gevolg van de uitbreiding van zowel sociale uitkeringen als basisvoorzieningen, maar niet door de veranderingen in de arbeidsmarkt. Vanaf 1990 werd er toch een stijging van de inkomensongelijkheid waargenomen, ondanks de economische groei en de lichte daling van de extreme armoede. Dit betekent dat de baten van de economische groei ongelijk verdeeld zijn over de Zuid-Afrikaanse bevolking. Een ander fenomeen is het voeden van deze grote ongelijkheid door de hoge werkloosheidsgraad, die ongelijk verspreid is en langs raciale lijnen loopt. Deze grote ongelijkheid wordt ook weerspiegeld door de plaats van Zuid-Afrika op de ranglijst van menselijke ontwikkeling. In 2010 was dit de 110^{de} plaats, in de groep van 'medium human development' landen. Op basis van gemiddeld inkomen klimt Zuid-Afrika echter 37 plaatsen hoger.

Van de Landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan¹⁰ is Zuid-Afrika de belangrijkste Europese handelspartner wat import en export in de EU-27 betreft. In 2009 was het aandeel van Zuid-Afrika in de EU-27 import vanuit ACS-staten goed voor 27,8% en behaalde het 28,0% met zijn aandeel in de EU-27 export naar de ACS-staten.¹¹ Op wereldvlak staat Zuid-Afrika 17^{de} op de ranglijst van de belangrijkste handelspartners inzake EU-27 export in 2009. De bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika zijn relatief laat tot stand gekomen omwille van de interne politieke situatie van deze laatste.

⁸ STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN, "Strategienota Zuid-Afrika", Advies 2011/5, Brussel, 24 februari 2011, <http://www.vlaanderen.be/int/publications/detail/strategienota-zuid-afrika-advies-20115>, geraadpleegd 6 juni 2012.

⁹ CIA, "The World Factbook", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sf.html>, geraadpleegd 6 juni 2012.

¹⁰ Landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, verder afgekort als 'ACS-staten'.

¹¹ G. XENELLIS, "EU-27 trade of goods with ACP countries: a slight trade surplus in 2009", *Eurostat, Statistics in Focus*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-052/EN/KS-SF-10-052-EN.PDF, geraadpleegd 6 juni 2012.

2. Het tijdperk van Apartheid

2.1. Het juridisch kader en de gevolgen¹²

De Zuid-Afrikanen vochten in beide wereldoorlogen aan de zijde van de geallieerden, als lid van de Britse Commonwealth. Na WO II ontwaakte in veel kolonies de drang naar autonomie. In de VS bijvoorbeeld vochten de zwarten voor hun burgerrechten. Zuid-Afrika vormde een uitzondering: 'Apartheid' werd de regel nadat de Nasionale Partij van Malan in 1948 zegevierde bij de verkiezingen en beloofde een systeem van apartheid in te voeren, bedoeld om de blanke suprematie voor altijd te waarborgen. Deze apartheidspolitiek ging zeer ver en werd vastgelegd in een reeks wetten:

- 1949: Wet op het Verbod van Gemengde Huwelijken en de Ontuchtwet;
- 1950: Bevolkingsregistratiewet en Groepsgebiedenwet;
- 1951: Wet op de Afsonderlike Verteenwoordiger van Kiesers die een verlies van algemeen stemrecht voor de zwarten betekende;
- 1952: Invoering van de Pasjeswet voor alle mannen ouder dan 16 jaar;
- 1953: Wet op Aanwysing van Aparte Geriewe die staat voor een absolute rassenscheiding en de Wet op het Bantoe-onderwijs.

Elke Zuid-Afrikaan behoorde vanaf nu toe aan een raciale groep. Het land werd verdeeld in zones, elk toegewezen aan een andere groep, ook al betekende dit de ontworteling van miljoenen mensen uit plaatsen waar ze altijd hadden gewoond. Theoretisch gezien zou iedere groep een aparte en gelijke ontwikkeling doormaken in zijn 'thuisland'. Praktisch echter waren de zwarte thuislanden klein, economisch niets betekenend, overbevolkt en heel arm. Eén van de zwakke plekken in de apartheid was dat de 'blanke' steden goedkope werkkrachten nodig hadden. De thuislandpolitiek maakte het echter mogelijk om zwarte Zuid-Afrikanen te 'importeren' als vreemde immigranten die 'gerepatrieerd' konden worden wanneer nodig. De apartheidswetten maakten de zwarte Afrikaner monddood. Spreekverbod en huisarrest konden zonder problemen opgelegd worden en daar maakte de Zuid-Afrikaanse Veiligheidsdienst dan ook onbeperkt gebruik van.

2.2. Het internationale en Europese misprijzen

Het internationale misprijzen legde ook op de EG en haar Lidstaten een grote druk om een duidelijk standpunt in te nemen. Dit was geen evidente opdracht, omdat de Lidstaten niet alleen onderling van mening verschilden, maar het ook vaak zelf moeilijk hadden om een afweging te maken tussen hun traditionele en pastorale belangen enerzijds en hun economische en essentiële belangen anderzijds. TAYLOR onderscheidt vier types van belangen om relaties met derde landen te

¹² S. DEBROEY, *Zuid-Afrika onder de vloek van de Apartheid*, Antwerpen, De Vries-Brouwers, 1987.

bestuderen.¹³ Traditionele belangen refereren naar culturele en historische banden, pastorale belangen houden verband met het algemeen welzijn en het verschaffen van bijstand, commerciële belangen omvatten de relaties op het vlak van handel en investeringen en essentiële belangen impliceren de voorziening van grondstoffen. Ondanks deze moeilijkheden zochten de Lidstaten wel naar een gemeenschappelijke aanpak van de apartheidproblematiek in het kader van de prille 'Europese Politieke Samenwerking'.

¹³ P. TAYLOR, "The European Communities as an Actor in International Society", *Journal of European Integration*, nummer 6, 1982, p. 36.

Hoofdstuk 3 Een conclusie

Wat uit deze historische en actuele schets kan worden afgeleid, is de centrale rol van het Verenigd Koninkrijk. De stempel die het kon drukken op de Zuidelijk Afrikaanse regio is indrukwekkend. Niet alleen dreef het de Boeren weg uit de Kaap richting hun 'Grote Trek' en zaaide het na tactische blunders de kiemen voor het Apartheidsregime, het zette ook een eerste regionale integratiestructuur op poten in de vorm van de oudste douane-unie ter wereld. Het gevolg van deze Britse eeuwenlange aanwezigheid waren niet alleen nauwe banden en maar na de ontdekking van minerale grondstoffen ook de grote economische belangen in de regio. Zuid- en Zuidelijk Afrika waren zonder meer belangrijke onderwerpen voor het Brits buitenlands beleid.

Ook op het Europese integratieproject, woog het Verenigd Koninkrijk zwaar door. Op de Bijeenkomst van de Raad van Ministers in Den Haag in 1969 werd niet alleen beslist tot de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG, deze beslissing maakte ook deel uit van een compromis dat moest leiden tot de totstandbrenging van een uniek kader voor de coördinatie van de het buitenlands beleid van de EG-lidstaten, waarbij onderwerpen van gemeenschappelijk belang op tafel konden worden gelegd met het doel om een uniform beleid uit te stippelen.

De toetreding van het Verenigd Koninkrijk bracht dus zowel het kader van Europese Politieke Samenwerking met zich mee als een onderwerp waardoor, binnen een institutioneel kader een gemeenschappelijk beleid kon groeien ten aanzien van Zuid-Afrika.

DEEL 2: HET INSTITUTIONEEL KADER

Hoofdstuk 1: Een overzicht

Mislukte pogingen om hun buitenlands beleid te harmoniseren, brachten de Lidstaten in een vacuüm. Wanneer de EG en haar Lidstaten enige onverschilligheid zouden vertonen tegenover de ingrijpende gebeurtenissen op het wereldtoneel, zou dit een grote vlek kunnen betekenen op het blazoen van hun ambitieus regionaal integratieproject. De apartheidspolitiek in Zuid-Afrika in het bijzonder, zette de Lidstaten met de rug tegen de muur, maar bood tegelijk een uitdaging om hun eigen grenzen af te tasten. Enige creativiteit was dus geboden.

De Europese landen hadden een kluwen van uiteenlopende belangen in de regio. De grootste uitdaging was echter het overbruggen van de kloof tussen moraliteit en economische belangen. Enkele van hen, het VK in het bijzonder, stonden in spreidstand. Hun evenwicht wankelde naarmate de internationale weerzin toenam en de vraag zich stelde hoe lang die houding kon volgehouden worden.

Het nieuwe forum van EPS maakte samenwerking mogelijk op het vlak van hun buitenlands beleid wat onderwerpen betrof die sommige Lidstaten van onder de tafel wilden halen. Hun gemeenschappelijke geschiedenis betekende voor andere Lidstaten echter dat ze in de loop der jaren grote economische belangen hadden opgebouwd in Zuid-Afrika. Daarom had dit dossier alles in zich om onder tafel te blijven liggen. De steeds grovere discriminatie in Zuid-Afrika, gebaseerd op raciale verschillen en de daaruit volgende flagrante schending van de mensenrechten, dwong de EG en haar Lidstaten om als economische macht ook politiek kleur te bekennen.

Een institutioneel kader, dat de nodige instrumenten en procedures kon voorzien, was nauwelijks operationaal bij de voorzichtige start om een gezamenlijk beleid op te starten wat Zuid-Afrika betrof.

Net voor het beëindigen van de apartheid zorgde het Verdrag van Maastricht voor een volwaardig kader dat de naam kreeg van 'Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid' en dat het economisch integratieproject zou vergezellen. Dit verklaart waarom de schets van het evoluerende juridisch kader van de externe betrekkingen van de EG en haar Lidstaten zo nauw samenviel met de ontplooiing van hun eerste gezamenlijk beleid met betrekking van Zuid-Afrika. Dit beleid wordt verder besproken aan de hand van enerzijds een tijdsgebonden indeling en anderzijds een opsplitsing in drie grote componenten van de externe betrekkingen van de EG.

Deel 2 wordt opgedeeld in drie tijdsperiodes: het beleid tijdens het apartheidsregime, tijdens de overgangperiode en onmiddellijk na het democratiseringsproces.

Hoofdstuk 2: De EG en het Zuid-Afrikaans apartheidsregime

1. Politiek luik van de institutionele dimensie

In dit Hoofdstuk wordt, aan de hand van de drie grote beleidscomponenten van de externe betrekkingen van de EU, het juridisch kader geschetst waarbinnen zich het eerste gezamenlijke beleid van de EG en haar Lidstaten ten aanzien van het apartheidsregime in Zuid-Afrika afspeelde.

Deze eerste beleidsfase verduidelijkt de doelstellingen die de EG en haar Lidstaten wilden verrijken betreffende Zuid-Afrika en zijn apartheidsregime. Twee expliciete doelstellingen werden geformuleerd. De eerste doelstelling hield verband met de directe druk op de Zuid-Afrikaanse apartheidsregering. De tweede doelstelling betrof de ondersteuning van de andere landen van de Zuidelijk Afrikaanse regio in hun streven naar economische onafhankelijkheid ten opzichte van Zuid-Afrika.

Omwille van het uitgesproken politieke karakter van de eerste doelstelling, wordt dit eerst behandeld in een 'politiek luik'. De juridische kenmerken en instrumenten van EPS worden besproken in het licht van de huidige situatie. Niet alle instrumenten die werden aangewend tegen Zuid-Afrika vallen echter binnen het politieke luik. Daarom worden een aantal van hen besproken onder het 'economische luik'.

In het economisch luik worden eerst de procedurele mogelijkheden voor het voeren van een extern economisch beleid nader toegelicht. Er wordt getoetst in welke mate deze maatregelen voor strikt economische doeleinden worden aangewend. In verband met de concrete instrumenten die werden aangewend tegen het apartheidsregime wordt de juridische kwalificatie ervan onderzocht en de verdere evolutie tot het huidige sanctiebeleid.

In het ontwikkelingsluik wordt besproken hoe en op welke grond ontwikkelingssamenwerking als een instrument werd aangewend voor de ondersteuning van zowel de Zuidelijk Afrikaanse regio als de slachtoffers van apartheid. Na een algemene toelichting van het Europees ontwikkelingsbeleid wordt eerst de regionale situatie geschetst om dan dieper in te gaan op de concrete steun.

In het laatste punt van dit hoofdstuk wordt de reactie van de EG de eerste positieve koerswijzigingen in Zuid-Afrika besproken.

1.1. Een pseudo-juridisch achtergrondkader

1.1.1. Begripsomschrijving en gebrek aan juridisch kader

EPS was de 'oerversie' van het GBVB en het was dan ook binnen dit kader dat het eerste beleid van de EG-Lidstaten met betrekking tot Zuid-Afrika tot stand kwam. Daarenboven heeft dit beleid bijgedragen tot de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen de Europese Lidstaten op het vlak van het buitenlands beleid.

Vanuit juridisch oogpunt is het niet eenvoudig om EPS en de handelingen die eruit voortvloeien te kwalificeren. Om het eerste beleid van de EU met betrekking tot Zuid-Afrika te kunnen begrijpen, loont het toch de moeite om uit de praktijk, die ontstaan is als gevolg van de totstandbrenging van EPS, enkele juridische aspecten te halen.¹⁴ Dit kan aan de hand van de beschrijving die NUTTALL geeft over de juridische problematiek van toetreding tot EPS.¹⁵

1.1.2. Juridische problematiek van toetreding

Het pseudo-communautair karakter van EPS en de relativiteit van de scheidingslijn tussen de EG en EPS blijkt uit het feit dat enkel Lidstaten van de EG konden toetreden tot het mechanisme van EPS. Toch stelde zich een juridisch probleem bij de effectieve toetreding tot beide integratiepaden. Eén van de toetredingsvoorwaarden om tot de EG te behoren was de onvoorwaardelijke goedkeuring en overname van het 'acquis communautaire'.¹⁶ De gebruiken en procedures van EPS die zich gaandeweg ontwikkeld hadden, behoorden daar niet toe maar het was evident dat een nieuwe kandidaat-lidstaat zich ook op een bepaalde manier officieel kon engageren om zijn volledige steun en medewerking te verlenen aan deze structuur waarbij de EG-Lidstaten hun buitenlands beleid gingen coördineren.

Bij de eerste toetreding van het VK, Denemarken en Ierland stelde zich dit probleem niet. Hoewel EPS al drie jaar in werking was voordat deze drie landen lid werden van de EG, waren ze al van in het begin betrokken bij het proces. De reden lag in het zopas vermelde compromis.¹⁷ Daarom stelde het probleem zich pas bij het vooruitzicht van de Griekse toetreding. Hoewel deze uitbreiding niet relevant was voor het beleid van de EG ten aanzien van Zuid-Afrika, legde het wel de basis voor de latere toetreding van Spanje en Portugal. Gezien de lange en intense banden tussen deze laatste en de Zuidelijk Afrikaanse regio, is het interessant om even bij deze problematiek stil te staan.

¹⁴ M.E. SMITH, "Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation", in W. STANDHOLTZ en A. STONE SWEET, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University, 1998, 307-329.

¹⁵ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 171-174.

¹⁶ M.E. SMITH, "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, volume 10, nummer 1, 2004, 95-136, p. 124.

¹⁷ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 147.

Griekenland kreeg in het kader van de toetredingsonderhandelingen van het Voorzitterschap een officiële brief toegezonden waarin het uitgenodigd werd om het 'acquis politique' te aanvaarden.¹⁸ Hieronder werd enkel de 'coutumier' verstaan, het geheel van procedures die doorheen de jaren de manier van functioneren van EPS bepaald hadden en die meestal in grote lijnen waren neergeschreven in de verschillende Rapporten.¹⁹ Bij de ondertekening van het toetredingsverdrag werd van Griekenland dan ook verwacht de inhoud van de brief officieel te erkennen, waardoor het kon toetreden tot het mechanisme van EPS. Pas enkele maanden later werd ook de 'recueil', een verzameling van de belangrijkste statements van de ministers van Buitenlandse Zaken binnen het kader van EPS, overgemaakt.²⁰ Het was onmogelijk om van Griekenland te verwachten dat het al deze documenten zou onderschrijven, maar het was noodzakelijk om zich een beeld te vormen van de visie van de Lidstaten met betrekking tot actuele problemen die zich op het internationale toneel stelden.

Tot slot werd besloten dat de associatie van een kandidaat-lidstaat slechts geleidelijk aan in een stappenproces mocht plaatsvinden.²¹ De ervaring met Noorwegen, de enige van de vier kandidaat-Lidstaten die uiteindelijk afzag van toetreding bij de eerste uitbreidingsgolf, leerde de Lidstaten voorzichtig te zijn met het betrekken van derde landen bij EPS om het besloten karakter ervan te vrijwaren. Daarom werd een kandidaat-lidstaat, na een periode van graduele associatie, pas volwaardig lid van EPS bij het moment van zijn toetreding tot de EG.

Om die redenen werden Portugal en Spanje als 'geassocieerd lid' betrokken bij het opstellen van het document op de bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken te Helsinki in september 1985.²² Dit document was een breekpunt in de relaties tussen de EG-Lidstaten en Zuid-Afrika want voor het eerst werden er concrete maatregelen getroffen in de vorm van zowel restrictieve sancties als constructieve ondersteuningsmaatregelen.

1.1.2.1. Karakter van de EPS

Vanuit juridisch oogpunt was EPS uniek. In tegenstelling tot zowel de EG-instellingen als andere internationale organisaties was EPS niet gebonden aan een (oprichtings)verdrag. In de literatuur wordt de basis van EPS gedurende de eerste decennia van zijn bestaan op verschillende wijzen omschreven. NUTTALL ziet EPS als het resultaat van private overeenkomsten tussen de ministers van

¹⁸ Ibidem, p. 173 en M.E. SMITH, "Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation", in W. STANDHOLTZ en A. STONE SWEET, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University, 1998, p. 322.

¹⁹ M.E. SMITH, "Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation", in W. STANDHOLTZ en A. STONE SWEET, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University, 1998, p. 318.

²⁰ Ibidem, p. 322.

²¹ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 174.

²² Ibidem, p. 231.

Buitenlandse Zaken van de EG-Lidstaten.²³ FELD stelt dan weer dat de basis van EPS bestond uit twee diplomatieke akkoorden, het Rapport van Luxemburg en het Rapport van Kopenhagen.²⁴ SMITH tot slot omschrijft EPS in zijn eerste jaren als een 'gentlemen's club' die gestuurd werd door diplomaten. Daarenboven had EPS geen intern mechanisme dat de naleving van de gebruiken, die geleidelijk ontstonden, kon afdwingen. Dit louter diplomatiek karakter van EPS kwam ook tot uiting in het beperkte instrumentarium waarover het kon beschikken. Bij afwezigheid van militaire drukkingmiddelen waren demarches en politieke verklaringen aanvankelijk de enige manieren om de gemeenschappelijke standpunten, het resultaat van onderling overleg, kracht bij te zetten.

1.2. Instrumenten voor het voeren van een gemeenschappelijk politiek beleid

1.2.1. Post-Maastricht

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd ook het instrumentarium voor het voeren van het GBVB aangepast. Hoewel de instrumenten zelf al bij al werden behouden, lag de grootste vernieuwing in het benoemen ervan. Voortaan definieert het VEU²⁵ de verschillende instrumenten. In de eerste plaats kan de EU algemene richtsnoeren vaststellen. Ten tweede kan het besluiten vaststellen ter bepaling van enerzijds het door de Unie uit te voeren optreden en anderzijds de door de Unie in te nemen standpunten. Telkens kan de Unie hier de uitvoeringswijze van die besluiten bepalen. Tot slot kan de EU ook een GBVB voeren door de systematische samenwerking tussen de Lidstaten met betrekking tot hun beleidsvoering te versterken.

Deze lijst is een (voorlopig) eindpunt van een instrumentarium dat zich, samen met het ontstaan van de EU met het Verdrag van Maastricht, geleidelijk ontwikkelde. KEUKELAIRE ziet in de bepalingen van het Verdrag van Maastricht een poging tot het ontwikkelen van een beleid dat meer coherent en formeler moest zijn dan hetgeen gangbaar was onder de voorganger van het GBVB: Europese Politieke Samenwerking.²⁶

1.2.2. Pré-Maastricht

Bij gebrek aan militaire middelen en door de ideologische scheidingslijn tussen de Gemeenschappen aan de ene kant en de politieke samenwerking tussen de Lidstaten aan de andere kant, bestond het instrumentarium van EPS aanvankelijk uit diplomatieke middelen. SMITH geeft een overzicht van de verschillende beleidsmiddelen en daarbij valt op dat pas in de periode waarin zich het eerste beleid

²³ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 11.

²⁴ W.J. FELD, "The Harmonization of the European Community's External Policy", in L. HURWITZ (ed.), *The Harmonization of European Public Policy: Regional Responses to Transnational Challenges*, Greenwood Press., Westport CT, 1983, p. 37.

²⁵ Art. 25 VEU.

²⁶ S. KEUKELAIRE, aangehaald in P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 167.

van de Lidstaten ten aanzien van de Zuidelijk Afrikaanse regio ontwikkelde, ook niet-diplomatieke instrumenten werden gebruikt.²⁷

Tot en met 1975 bestond het instrumentarium uit verklaringen, diplomatieke demarches, geïstitutionaliseerde coördinatie binnen het kader van de VN en geïstitutionaliseerde regionale politieke dialogen. Het belang van het beleid dat de Lidstaten voerden ten aanzien van Zuid-Afrika binnen het kader van EPS, valt af te leiden uit het feit dat nagenoeg het hele arsenaal aan instrumenten werd aangewend.

1.3. Retoriek

1.3.1. De reden achter de retoriek

OLIVIER stelt dat de reden waarom de EG niet eensgezind kon opkomen tegen het apartheidsregime in Zuid-Afrika moet gezocht worden in de uiteenlopende belangen van de verschillende Lidstaten.²⁸ Het wereldwijd veroordelen van het apartheidsregime maakte dat enkele Europese landen zoals Nederland, Denemarken en Ierland besloten een koele houding aan te nemen tegenover Zuid-Afrika. Dit botste binnen de EG met de meer gematigde houding van die Lidstaten die hun bijzondere banden met Zuid-Afrika wilden behouden zoals het VK, Duitsland, Frankrijk en Italië. Volgens OLIVIER waren deze bijzondere relaties vooral gegrond op economische belangen hoewel ook historische, culturele en sentimentele factoren van belang waren.²⁹

1.3.2. De inhoud van de retoriek

In de schaduw van de gebeurtenissen in de Zuidelijk Afrikaanse regio, werd de kwestie van Zuid-Afrika voor een eerste keer expliciet verwoord in een 'statement' van de ministers van Buitenlandse Zaken op hun bijeenkomst in Luxemburg op 23 februari 1967. Deze verklaring luidde als volgt: "*de (Raad van) Ministers bevestigen hun standpunten van de negen Lidstaten van de Gemeenschap: de veroordeling van het beleid van apartheid in Zuid-Afrika.*"³⁰

Niet veel later volgden nog twee andere verklaringen van de Lidstaten van de EG over de toestand in Zuid-Afrika, deze keer binnen het kader van de VN. Eén ervan ging dieper in op de problematiek van apartheid. In september 1976 stelde de Raad van Ministers het zo: "*Misleidende oplossingen voor de*

²⁷ M.E. SMITH, "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, volume 10, nummer 1, 2004, p. 112 (tabel 1).

²⁸ G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 24.

²⁹ Idem.

³⁰ Statement by the Nine Foreign Ministers on the Situation in Southern Africa, Luxembourg, 23 February 1976, Document 4c/1 in C. HILL en K.E. SMITH, *European Foreign Policy: Key Documents*, London, Routledge, 2000, p. 399.

*problematiek van apartheid zoals de oprichting van 'thuislanden' door de Zuid-Afrikaanse regering werken raciale discriminatie meer in de hand dan dat het dit doet afnemen. Apartheid heeft geen toekomst en houdt een onaanvaardbare schending van de menselijke waardigheid in.*³¹

Telkens was het de Voorzitter van de Raad die namens de verschillende Lidstaten sprak. Tot en met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was immers een belangrijke rol weggelegd voor die Lidstaat die het roterende voorzitterschap van de Raad waarnam. Tegenwoordig behoort dit pakket van bevoegdheden toe aan de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid.³²

Eén jaar later sprak het Belgisch Voorzitterschap de Algemene Raad toe namens de EG-Lidstaten en nu was de taal die gehanteerd werd iets harder: *"de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Negen EG-Lidstaten wijzen apartheid af als een vorm van geïnstitutionaliseerd racisme dat de meerderheid van de inwoners van Zuid-Afrika de volledige uitoefening van hun politieke- en burgerrechten ontnemt."*³³ Daarnaast gaven de Lidstaten ook aan dat ze bereid waren om ook daadwerkelijk maatregelen te nemen tegen het apartheidsregime in Zuid-Afrika: *"De Negen beslisten onlangs om te gaan onderzoeken welke acties kunnen worden ondernomen om samen hun collectieve invloed aan te wenden op Zuid-Afrika om apartheid te doen beëindigen."*³⁴

1.3.3. De weg naar een uniek instrument

Deze koerswijziging moet gezien worden tegen het licht van een aantal gebeurtenissen, zowel binnen Zuid-Afrika zelf als er buiten, in de vorm van internationale reacties op het apartheidsbeleid. Het waren vooral de rellen in Soweto die in 1976 de internationale gemeenschap wakker schudden voor de wantoestanden in Zuid-Afrika. Ondertussen werd in Nederland de roep om hardere maatregelen steeds luider. Frankrijk aan de andere kant bleef volharden maar het Verenigd Koninkrijk stond in spreidstand: het stond onder zware druk om duidelijk afstand te nemen van het Zuid-Afrikaanse beleid en tegelijk was het belangrijk om zijn economische belangen te kunnen vrijwaren. Een internationale conferentie over apartheid, georganiseerd door de VN in Lagos in augustus 1977, noopte de negen EG-leden tot een duidelijk signaal.

Omwille van het intergouvernementeel karakter van EPS en omdat de verschillende Lidstaten erg uiteenlopende belangen hadden in Zuid-Afrika, was het moeilijk om een compromis te bereiken.

³¹ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 31.

³² Deze post werd gecreëerd door het Verdrag van Amsterdam om het roterend Voorzitterschap te ondersteunen maar met het Verdrag van Lissabon kreeg deze Hoge Vertegenwoordiger aanzienlijk meer macht.

³³ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 31.

³⁴ Idem.

Uiteindelijk werd er geopteerd voor een bijzonder instrument, waarvan het moeilijk is om de precieze aard te bepalen: een gedragscode voor ondernemingen met dochterondernemingen, bedrijfstakken en vertegenwoordiging in Zuid-Afrika. SMITH geeft het een bijzondere plek in zijn overzicht van de verschillende instrumenten die de EPS als voorloper van het GBVB heeft aangewend.³⁵ NUTTALL omschrijft deze Gedragscode dan weer als het eerste gemeenschappelijk optreden met betrekking tot een gebied dat niet tot de onmiddellijke omgeving van de EG behoorde.³⁶

1.4. De EG-Gedragscode voor ondernemingen met belangen in Zuid-Afrika

1.4.1. De roots van de Gedragscode

In 1974 besliste de Britse regering om een gedragscode op te stellen voor Britse ondernemingen die actief waren in Zuid-Afrika. Deze gedragscode kreeg de naam 'Code of Practice for Companies Operating in South Africa'³⁷ mee en was een antwoord op de kritiek van de publieke opinie in het VK. Er werd gevraagd aan deze ondernemingen om ten aanzien van hun zwarte Afrikaanse werknemers bepaalde minimumstandaarden te hanteren met betrekking tot onder andere de bepaling van het loon, extralegale voordelen en opleiding.

Er was immers de indruk ontstaan dat de werkomstandigheden in deze Britse ondernemingen het apartheidsregime in de hand werkten. LONGFORD stelt hieromtrent dat, in het algemeen, het apartheidsregime leefde bij gratie van een sterke Zuid-Afrikaanse economie.³⁸ Eén van de stuwende krachten hiervan was zonder twijfel de Britse industrie. Tegen deze achtergrond kwam de Britse gedragscode tot stand.

Het VK legde iets later, op een bijeenkomst van de Raad van Ministers op 12 juli 1977, het voorstel op tafel voor een Europese Gedragscode. De Raad van Ministers stelde een werkgroep samen waarop vrijwel onmiddellijk kritiek kwam. Critici stelden dat zowel de vakbonden als het Europees Parlement en de Europese Commissie niet of nauwelijks bij het hele proces werden betrokken.³⁹ Het eindresultaat werd door de Lidstaten aangenomen op 20 september 1977 en kreeg de naam

³⁵ M.E. SMITH, "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, volume 10, nummer 1, 2004, p. 112.

³⁶ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 135.

³⁷ Her Majesty's Government, "Wages and Conditions of African Workers Employed by British Firms in South Africa", in N.C. SMITH, "The Impact of the EEC Code of Conduct on the Behavior of European Corporations in South Africa", *Paper presented at the International Conference on South Africa in Transition*, New York, 1987, <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/482/2/SWP5587.pdf>, geraadpleegd 21 juni 2012, p. 3.

³⁸ C. LONGFORD, *South Africa: Black Blood on British Hands*, Londen, Junius, 1985, p. 12.

³⁹ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, Londen, Pinter, 1988, p. 32.

'Gedragscode van de Europese Economische Gemeenschap voor Europese bedrijven met dochterondernemingen, bedrijfstakken en vertegenwoordiging in Zuid-Afrika' mee.⁴⁰

1.4.2. Doel van de Gedragscode

De keuze voor een gedragscode voor individuele, buitenlandse ondernemingen die actief zijn in Zuid-Afrika was ingegeven door de overtuiging dat zo aan de Zuid-Afrikaanse bedrijven kon worden getoond dat ze ook zonder het apartheidsregime zouden functioneren.⁴¹ Op die manier kon het apartheidsregime van binnenuit ontmanteld worden. Ook de VS waren volop bezig met het uitwerken van hun 'Sullivan principles', net als Canada en Australië die ook voor een gelijkaardig instrument kozen.⁴²

De Europese versie legde vooral de nadruk op het verenigen van zwarte werknemers in vakbonden.⁴³ Daarnaast waren er procedures voorzien die de naleving moesten controleren waardoor de ondernemingen die de gedragscode negeerden zichzelf zouden blootstellen aan het misprijzen van de publieke opinie. Door het vrijblijvend karakter van de Europese gedragscode was dit publiek misprijzen echter de enige sanctie die stond op het niet-naleven van de gedragsregels.⁴⁴

Het instrument steunde dus enkel op de sociale verantwoordelijkheidszin van de Europese bedrijven die actief waren in Zuid-Afrika. Het lag wel in de lijn van de verwachtingen dat bedrijven die deze verantwoordelijkheid wilden opnemen, door de uniformiteit van de gedragscode geen onoverkomelijk nadeel zouden ondervinden op het gebied van hun competitiviteit.

1.4.3. Inhoud, rapporteringsmechanisme en implementatie van de Gedragscode⁴⁵

De Europese gedragscode focuste op zes punten: de verhoudingen binnen de ondernemingen, migrerende werknemers, lonen, de structuur van loon- en bevorderingssystemen voor zwarte arbeiders, secundaire arbeidsvoorwaarden en tot slot het opheffen van de rassenscheiding op de werkplaats. Daarnaast voorzag deze gedragscode in een rapporteringsprocedure voor de ondernemingen die van plan waren om deze richtlijnen op te volgen.

⁴⁰ Ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Economische Gemeenschap, *Gedragscode voor ondernemingen met dochterondernemingen, bedrijfstakken en vertegenwoordiging in Zuid-Afrika*, Bull. EC 9-1977, p. 46-47, verder afgekort als 'Gedragscode'.

⁴¹ N.C. SMITH, "The Impact of the EEC Code of Conduct on the Behavior of European Corporations in South Africa", *Paper presented at the International Conference on South Africa in Transition*, New York, 1987, <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/482/2/SWP5587.pdf>, geraadpleegd 21 juni 2012, p. 3.

⁴² Idem.

⁴³ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 32.

⁴⁴ Ibidem, p. 74.

⁴⁵ Gedragscode p. 47,7.

Om na te kunnen gaan in welke mate de Gedragscode effectief werd nageleefd, werd een meervoudig systeem van rapportering voorgeschreven. De Europese ondernemingen die actief waren in Zuid-Afrika werd gevraagd om voor elk jaar een rapport op te stellen waarin het aangaf op welke gebieden concrete inspanningen werden geleverd en wat de resultaten daarvan waren.⁴⁶ Deze rapporten zouden dan worden overgemaakt aan de nationale autoriteiten, die verondersteld werden om deze gegevens te synthetiseren en te analyseren in een jaarverslag dat uiteindelijk terecht moest komen bij de Lidstaat die het roterende voorzitterschap waarnam. Het doel van dit rapporteringsmechanisme was het in staat stellen van de Lidstaten om dit instrument ter bestrijding van het apartheidsregime te evalueren en aan te passen waar dat nodig bleek.⁴⁷ Het ontbrak dit mechanisme echter aan een uniform model voor het opstellen van deze rapporten.⁴⁸

De eigenlijke implementatie van dit instrument was een taak van de Lidstaten zelf. Nochtans was deze Gedragscode binnen het kader van EPS tot stand gekomen en was het de bedoeling om het als een collectieve aanpak van de Lidstaten van de EG ten aanzien van de apartheidsproblematiek in Zuid-Afrika aan de wereld te tonen.

Het gebrek aan duidelijke en eenvormige richtlijnen leidde er uiteindelijk toe dat er tussen de Lidstaten onderling grote verschillen ontstonden. Dit was onder meer het geval met betrekking tot de toepassingsmodaliteiten, waardoor bijvoorbeeld niet elke Lidstaat dezelfde mate aan confidentialiteit bood.⁴⁹ Dit had tot gevolg dat ondernemingen in bepaalde Lidstaten minder geneigd waren om mee te werken dan in andere. Belangrijker nog was het gegeven dat het de nationale arbeidswetgeving was die de criteria vastlegde om uiteindelijk te bepalen of een onderneming al dan niet onder het toepassingsgebied van de Gedragscode viel.⁵⁰

⁴⁶ Gedragscode p. 47,7 (a) en (b).

⁴⁷ Gedragscode p. 47,7.

⁴⁸ B. PERRY, "Rhetoric or Reality? EU policy towards South Africa, 1977-2000", *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, nummer 19, Manchester, October 2000, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/4/1/256.full.pdf>, geraadpleegd 25 juni 2012 p. 2.

⁴⁹ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 75.

⁵⁰ Idem.

HOLLAND wijst op het grote verschil tussen enerzijds het VK en West-Duitsland en anderzijds Nederland. Daar waar alle Nederlandse bedrijven met activiteiten in Zuid-Afrika verzocht werden om hun inspanningen te rapporteren, was dit met betrekking tot Britse en Duitse ondernemingen enkel het geval wanneer ze meer dan de helft van het vermogen bezaten of wanneer er in die bedrijven twintig of meer zwarte werknemers tewerk gesteld werden.

1.4.4. De herziene Gedragscode⁵¹

Op initiatief van Nederland kwamen de Lidstaten overeen om de Gedragscode van 1977 te herzien. HOLLAND geeft drie redenen aan.⁵² In de eerste plaats was de toestand in Zuid-Afrika in 1985, zowel op politiek als op sociaal gebied, helemaal anders dan in 1977. Daarnaast moest deze herziene versie een antwoord bieden op de tekortkomingen. Een derde reden, die ook al speelde bij het opstellen van de eerste Gedragscode, was het zoeken naar een manier om de aandacht af te leiden van de publieke opinie, die een strenger anti-apartheidsbeleid eiste. Deze herziene Gedragscode bevatte zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak enkele aanpassingen.

Wat de inhoudelijke aanpassingen betreft, valt vooral op dat in de preambule voor het eerst een expliciete, politieke doelstelling van de Gedragscode wordt geformuleerd: *“Het doel van de Gedragscode is een bijdrage te leveren aan de afschaffing van de apartheid.”*⁵³ De preambule verduidelijkt nog dat dit doel er niet in bestaat om nieuwe vormen van (positieve) discriminatie te doen ontstaan. Enkel het streven naar een gelijke behandeling van alle werknemers wordt beoogd.

Het grootste verschil tussen de oude en de nieuwe Gedragscode is de wijziging van het beoogde minimumloon.⁵⁴ Ook op procedureel vlak werd het rapporteringsmechanisme gewijzigd. Het modelrapport was in de aangepaste versie gedetailleerder en de toezichtsprocedures werden aangescherpt.⁵⁵ Voortaan zouden de verschillende nationale rapporten, na een passage bij hun nationale parlementen, doorgestuurd worden naar de Lidstaat die het roterend voorzitterschap waarnam. Daarna volgde een kritisch debat in het Europees Parlement en in het Europees Economisch en Sociaal Comité vooraleer zowel de nationale als de Europese rapporten publiek werden gemaakt. Naast deze rapportage bevatte de nieuwe Gedragscode ook nog een paragraaf over een versterkte samenwerking tussen de verschillende vertegenwoordigers van de Lidstaten in Zuid-Afrika.⁵⁶ Zij zouden vanaf de inwerkingtreding van de Gedragscode jaarlijks een verslag opstellen en overmaken waarin de impact op de Zuid-Afrikaanse economie en op het Zuid-Afrikaans beleid moest verwoord worden.

⁵¹ Ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Economische Gemeenschap, *Herziene Gedragscode*, aangehaald in Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1977-1978, 14800 hoofdstuk V, nr. 13, “Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken”, verder afgekort als ‘Herziene Gedragscode’.

⁵² M. HOLLAND, “Disinvestment, Sanctions and the European Community’s Code of Conduct in South Africa”, *African Affairs*, volume 88, nummer 353, 1989, p. 535.

⁵³ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 83.

⁵⁴ Herziene Gedragscode, 3 (a).

⁵⁵ M. HOLLAND, “Disinvestment, Sanctions and the European Community’s Code of Conduct in South Africa”, *African Affairs*, volume 88, nummer 353, 1989, p. 535.

⁵⁶ Idem.

1.5. Eerste pakket restrictieve maatregelen

1.5.1. De Europese reactie op de toestand in Zuid-Afrika

In 1985 ontspoorde de situatie in Zuid-Afrika helemaal en dit gegeven beheerste dan ook de internationale media. Er ontstond een intensere anti-apartheid lobby die resulteerde in een toegenomen druk op de verschillende Lidstaten om zich op een meer kordate wijze te distantiëren van het Zuid-Afrikaans regime. Toen op 22 juli in Zuid-Afrika de staat van beleg werd afgeroepen, reageerden de EG-Lidstaten bij wijze van een gemeenschappelijke verklaring. Deze uniforme reactie werd vrijwel meteen ondermijnd door Franse unilaterale acties. Frankrijk riep niet enkel zijn ambassadeur terug, het voerde ook een verbod in op nieuwe Franse investeringen in Zuid-Afrika en het legde in de VN een voorstel van Resolutie op tafel dat opriep tot internationale sancties.⁵⁷

In een poging om de eenheid opnieuw te herstellen, riepen op 31 juli alle Lidstaten hun ambassadeurs terug om, binnen het kader van EPS en als bijzondere vorm van het Politiek Comité, een bijzondere bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken voor te bereiden.⁵⁸ Hierbij werd overeenstemming bereikt om een 'Troika-missie' naar Pretoria te zenden. Opnieuw kwam wereldwijd veel kritiek op deze nieuwe 'zachte' maatregel en werd geopperd dat dit opnieuw, net zoals bij de Gedragscode, een manier was om criticasters de mond te snoeren en om hardere maatregelen van de baan te schuiven.⁵⁹

Met de rug tegen de muur stelden de ministers van Buitenlandse Zaken, in een nieuwe bijeenkomst op 10 september 1985, een document op dat, naast een algemene uiteenzetting van de standpunten van de Tien met betrekking tot de situatie in Zuid-Afrika, ook een pakket van gezamenlijke restrictieve en constructieve maatregelen bevatte.⁶⁰

1.5.2. Aanloop naar een eerste pakket maatregelen

Bij het opstellen van de Verklaring leek het VK akkoord te gaan met de tekst die het mee onderhandelde. Op het einde van de besprekingen bleek er toch een probleem te zijn in verband met de terugtrekking van de Britse militaire attaché. Vanuit Londen kwam dan een paar uur later een mededeling die de steun van het VK met betrekking tot de restrictieve maatregelen ondermijnde.⁶¹

⁵⁷ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 35-36.

⁵⁸ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 231.

⁵⁹ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 36.

⁶⁰ Press Statement by the Ten Foreign Ministers on South Africa, Luxembourg, 10 September 1985, Document 4c/4 in C. HILL en K.E. SMITH, *European Foreign Policy: Key Documents*, London, Routledge, 2000, p. 401. Bijzonder aan deze bijeenkomst was de aparte status van Portugal en Spanje. Hun aanwezigheid kaderde in de voorbereiding tot hun toetreding.

⁶¹ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 232.

Uiteindelijk werd onder de tekst een voetnoot geplaatst die stelde dat: “Het Verenigd Koninkrijk de algemene verklaring en de positieve maatregelen ondersteunde”, maar nog geen maand later zwichtte ook het VK onder druk van zowel de VN, de EG als de Commonwealth en aanvaardde het uiteindelijk toch het EG-beleid. HOLLAND stelt dat deze Britse koerswijziging in de praktijk minder bruusk was dan men dat op het eerste zicht zou denken.⁶² Op die ene maatregel met betrekking tot het terugtrekken van de militaire attachés na, paste het VK reeds al de restrictieve maatregelen toe. Toch eisten de Britten in ruil voor ondersteuning van een eenvormig EG-beleid de implementering van de restrictieve maatregelen op nationale basis en dus niet binnen het kader van EPS, noch van de EG.⁶³

1.5.3. Eerste pakket restrictieve maatregelen

Het eerste pakket geharmoniseerde restrictieve maatregelen waarover de Europese ministers van Buitenlandse Zaken het eens werden, besloeg verschillende domeinen. Zo waren er maatregelen op het vlak van handel, technologie, cultuur en militie.

Met betrekking tot de handel tussen de EG-Lidstaten en Zuid-Afrika werd beslist dat vanaf 31 januari 1986 er geen olietransporten meer zouden plaatsvinden. Op militair vlak kwam er een embargo op de in- en uitvoer van wapens en paramilitaire goederen; elke vorm van militaire samenwerking met de blanke minderheidsregering in Zuid-Afrika zou worden stopgezet en de militaire attachés van de EG-Lidstaten werden teruggeroepen.

Twee van deze maatregelen tonen duidelijk aan dat niet enkel de uniforme toepassing niet succesvol was maar dat ook de manier van formuleren erg dubbelzinnig was.⁶⁴ Met betrekking tot het verbod op het leveren van wapens, bleven een aantal Lidstaten dit toch doen en met betrekking tot het olie-embargo onderscheidt HOLLAND drie grote problemen. In de eerste plaats was dit embargo niet allesomvattend, ten tweede waren er bij het formuleren van het embargo enkele achterpoortjes binnengeslopen en ten derde was er een manifest gebrek aan communautair toezicht op de naleving van het verbod.⁶⁵ De Lidstaten waren er zich van bewust dat dit eerste pakket aan maatregelen niet daadkrachtig genoeg was en ze onderzochten nieuwe mogelijkheden.

⁶² M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 37.

⁶³ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 233.

⁶⁴ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 123.

⁶⁵ M. HOLLAND, “Three Approaches for Understanding European Political Co-operation: A Case-Study of EC – South Africa”, *Journal of Common Market Studies*, volume 24, nummer 4, 1987, p. 418.

1.6. De weg naar een tweede pakket maatregelen

Op de Europese topconferentie van Den Haag kwam op 27 juni een tweede pakket van versterkte constructieve ondersteuningsmaatregelen en van nieuwe restrictieve maatregelen aan de orde.⁶⁶ Naast de invoerbepalingen met betrekking tot de vermelde landbouwproducten werden ook nog embargo's voorgesteld betreffende kolen, ijzer, staal en goudmunten uit Zuid-Afrika. Uiteindelijk kwam het VK tot de conclusie dat het unaniem onderschrijven van het pakket maatregelen, dat op tafel kwam te liggen op de Europese Top van Den Haag, onvermijdelijk was. NUTTAL ziet in een bijeenkomst van enkele Commonwealth-landen een katalysator voor de koerswijziging van het VK, dat een consensus nu niet langer in de weg zou staan.⁶⁷

Op een nieuwe bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken op 15 september 1986 werd het pakket maatregelen van Den Haag opnieuw besproken en ondanks aandringen van Nederland, Ierland en Denemarken, in licht gewijzigde vorm aangenomen. De EG-Lidstaten kwamen een gedeeltelijk embargo inzake ijzer en staal overeen en er kwam een verbod op zowel de verkoop van Krugerranden als op nieuwe investeringen in Zuid-Afrika. Het embargo met betrekking tot kolen botste op verzet van Portugal en West-Duitsland en om een uniform EG-beleid niet opnieuw te verhinderen, werd door de andere Lidstaten hier niet op aangedrongen.⁶⁸ Nochtans was dit een domein waarin Zuid-Afrika hard kon getroffen worden.

In tegenstelling tot het vorige pakket maatregelen, vonden de Lidstaten de tijd rijp om over de scheidingsmuur tussen EPS en de EG heen te kijken op zoek naar nieuwe en efficiëntere mogelijkheden.

2. Economisch luik van de institutionele dimensie

2.1. Externe bevoegdheden van de Europese Economische Gemeenschap

Met de oprichting van de EEG wilden de Lidstaten een douane-unie tot stand brengen die een gemeenschappelijke markt als doel vooropstelde waarbinnen het vrij verkeer van productiefactoren kon worden gegarandeerd.⁶⁹ Een definitie van een douane-unie kan worden teruggevonden in de 'Wereldovereenkomst voor Tarieven en Handel'.⁷⁰ Deze GATT was een multilateraal juridisch kader voor de liberalisering van de wereldhandel en werkte, net zoals haar opvolger de

⁶⁶ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 234-235.

⁶⁷ Ibidem, p. 135.

⁶⁸ Ibidem, p. 136.

⁶⁹ Art. 28, lid 1 VWEU.

⁷⁰ Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel, Genève, juli 1986, www.wto.org, geraadpleegd op 1 juni 2011, verder afgekort als 'GATT' (General Agreement on Tariffs and Trade).

Wereldhandelsorganisatie⁷¹, op basis van het ‘meestbegunstigingsbeginsel’. Dit principe is een niet-discriminerend concept dat staat voor de gelijke behandeling van de handelspartners. Dit principe kan op een legale manier omzeild worden door regionale integratiestructuren op te zetten zoals een vrijhandelszone of een douane-unie. De belangrijkste component van de externe bevoegdheden van de EEG was het gemeenschappelijk handelsbeleid op grond waarvan handelsmaatregelen konden genomen worden in het kader van het economisch buitenlands beleid. Toch is er geleidelijk aan een praktijk ontstaan van het oneigenlijk gebruik van deze handelsmaatregelen.

2.1.1. Het Gemeenschappelijk Handelsbeleid

Artikel XXIV, lid 8 a) GATT definieert een douane-unie als *“het doen ontstaan van een nieuw douanegebied ter vervanging van twee of meer andere douanegebieden waardoor dezelfde tarifaire en regelgevende belemmeringen worden gebruikt ten aanzien van derde landen”*.⁷² Dit is één van de meest essentiële elementen van een douane-unie. Hieruit volgt dat een douane-unie een gemeenschappelijk buitentarief impliceert dat moet kaderen in een algemener gemeenschappelijk handelsbeleid. Dit werd uitgewerkt in artikel 113 EEG⁷³: *“de gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen met betrekking tot tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, de harmonisatie van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen”*.⁷⁴

Dit artikel 113 EEG zorgde aan de ene kant voor enkele juridische problemen maar aan de andere kant bood het ook enkele interessante mogelijkheden. Het Europese Hof van Justitie⁷⁵ stelde in verband met het gemeenschappelijk handelsbeleid enerzijds dat het tot de exclusieve bevoegdheden van de EEG behoorde en anderzijds dat het extensief diende te worden geïnterpreteerd.⁷⁶ Dit laatste, samen met de onvermijdelijke gevolgen van het voeren van een gemeenschappelijk handelsbeleid voor de internationale handel, impliceerde dat de EEG en haar supranationale instellingen ook bevoegd werden voor het voeren van een eigen extern economisch beleid.⁷⁷

⁷¹ Wereldhandelsorganisatie, verder afgekort als ‘WTO’ (World Trade Organisation).

⁷² Art. XXIV, lid 8, a) GATT.

⁷³ Art. 207 VWEU.

⁷⁴ Art. 113 EEG.

⁷⁵ Het Europese Hof van Justitie, verder afgekort als ‘het Hof’.

⁷⁶ H.v.J., 11 september 1975, Advies 1/75, Understanding in a local Cost Standard, *Jur.*, 1975, 1355 en H.v.J., 4 oktober 1979, Advies 1/78, Internationale overeenkomst betreffende natuurlijke rubber, *Jur.*, 1979, 2871.

⁷⁷ W.J. FELD, “The Harmonization of the European Community’s External Policy”, in L. HURWITZ (ed.), *The Harmonization of European Public Policy: Regional Responses to Transnational Challenges*, Greenwood Press, Westport CT, 1983, p. 25.

2.1.2. Oneigenlijk gebruik van handelsmaatregelen

2.1.2.1. Theoretische benadering

Er was voor de EEG echter nog een andere manier om op grond van artikel 113 EEG een rol op te eisen op het vlak van externe betrekkingen. Niets uit deze tekst belette de EEG immers om deze handelsmaatregelen ook voor andere dan louter economische doeleinden te gebruiken, bijvoorbeeld voor het voeren van een buitenlands politiek beleid. Toch was dit niet evident aangezien, los van de weerstand van de Lidstaten en hun eis voor een absolute scheidingslijn tussen supranationale en intergouvernementalistische samenwerking, deze manier van handelen ook kon botsen op het probleem van discrepantie tussen doel en middel.

Het middel, of instrument, ressorteert in zo'n geval onder de noemer handel en behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de EEG, waarin supranationale instellingen juridisch bindende besluiten kunnen nemen die genieten van een directe werking en die voorrang krijgen op de nationale wetgeving van de Lidstaten. Het doel daarentegen is politiek van aard en omwille van het intergouvernementeel karakter van de samenwerking op het vlak van buitenlandse politiek, blijft dit ressorteren onder de soevereiniteit van de Lidstaten. De juridische aard en gevolgen van beslissingen hieromtrent zijn dus onzeker. Het concrete probleem stelt zich in de vraag of het oneigenlijk gebruik van handelsmaatregelen ertoe kan leiden dat deze niet langer binnen het kader van het gemeenschappelijk handelsbeleid vallen.

2.1.2.2. Praktische benadering: historische evolutie van economische sancties

De eerste keer dat dit probleem zich voordeed was in 1980 naar aanleiding van sancties die de internationale gemeenschap wou opleggen aan Rhodesië. De Raad gaf aan dat maatregelen die vredeshandhaving en internationale veiligheid tot doel hadden, niet konden gebracht worden onder het gemeenschappelijk handelsbeleid.⁷⁸ Er werd geargumenteed dat de Lidstaten zich konden beroepen op artikel 224 EEG⁷⁹ dat stelde dat "*Lidstaten elkaar mochten consulteren met het oog op het zetten van gezamenlijke stappen om te voorkomen dat het functioneren van de gemeenschappelijke markt zou worden belemmerd door het nemen van bepaalde maatregelen*".⁸⁰ Op grond van dit artikel waren de Lidstaten dus bevoegd om economische maatregelen te nemen omwille van politieke redenen tegen een derde land.⁸¹ Dit wordt ook wel de 'Rhodesia doctrine' genoemd.⁸² In deze periode was men dus duidelijk van mening dat het gebruiken van

⁷⁸ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 261.

⁷⁹ Art. 347 VWEU.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 503.

⁸² Idem.

handelsmaatregelen als sanctie en dus om politieke doeleinden, niet kon gerechtvaardigd worden door artikel 113 EEG inzake het gemeenschappelijk handelsbeleid.⁸³

Met de gijzeling van enkele Amerikanen in Iran drong, ondanks het feit dat de Lidstaten besloten tot het nemen van maatregelen op nationale basis, het besef door dat de EEG stappen moest nemen met het oog op het vermijden van interferenties met de gemeenschappelijke markt.⁸⁴ Een nieuwe uitdaging bood zich aan toen in Polen de noodtoestand werd afgeroepen. Dit keer was de politieke wil er bij de meeste Lidstaten wel om op basis van een gemeenschappelijke beslissing nationale maatregelen te nemen, maar omwille van Griekenland kon hierover geen consensus bereikt worden.⁸⁵

Als oplossing werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om, op grond van het EEG-Verdrag, een gedeeltelijke toepassing van EG-maatregelen toe te staan. Eén van de twee verordeningen die op voorstel van de Commissie werden aangenomen, stelde dat Griekenland deze niet hoefde na te leven. HILL ziet geen politieke relevantie in dit initiatiefrecht van de Commissie, maar vindt wel dat het zo een voet tussen de deur kreeg.⁸⁶ Denemarken kon zich echter niet vinden in deze praktijk maar volgde toch het voorbeeld van de andere Lidstaten omdat het niet de oorzaak zou zijn van een nieuwe blokkering.⁸⁷ Als gevolg hiervan stemde het Deense Parlement een wet die stelde dat, wat Denemarken betrof, in de toekomst artikel 113 EEG niet meer kon worden aangewend om politieke doeleinden.⁸⁸ Dit maakte een volgend geval waarin economische sancties zich opdrongen bijzonder complex.

Bij de bezetting van de Falklandeilanden door Argentinië wou het VK de schorsing van alle invoer uit dit land en deed het hiertoe een voorstel binnen het kader van de EG om de omzeiling van een puur nationaal embargo te verhinderen.⁸⁹ De Commissie beaamde deze achterliggende gedachte en voegde daaraan toe dat zo ook verwarring bij het toepassen van uiteenlopende nationale maatregelen kon worden vermeden.⁹⁰ Daarenboven zag het een kans om haar eigen bevoegdheden met betrekking tot het gemeenschappelijk handelsbeleid te vergroten.⁹¹ Ook de andere Lidstaten, inclusief de Deense regering, waren bereid om als teken van politieke solidariteit tegemoet te komen aan de vraag van het VK. Omwille van de Deense wetgeving werd gezocht naar een nieuwe manier

⁸³ P.J. KUYPER, "Trade Sanctions, security and Human Rights", in M. MARESCAU, (ed.) *The European community's commercial policy after 1992: the legal dimension*, Dordrecht, Nijhoff, 1993, p. 390.

⁸⁴ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 262.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ S.J. NUTTALL, "The Commission: the struggle for legitimacy" in C. HILL (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, New York, Routledge, 1996, p. 137.

⁸⁷ S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 262.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Ibidem, p. 263.

⁹⁰ S.J. NUTTALL, "The Commission: the struggle for legitimacy" in C. HILL. (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, New York, Routledge, 1996, p. 137.

⁹¹ Idem.

van werken die een uitweg kon vinden voor de impasse. Daartoe besloten de Lidstaten om, als juridische grondslag voor verordeningen van de Raad, ‘discussies in het kader van EPS’ te gebruiken.⁹²

Een heel ander verhaal tot slot was de invasie van Israël in Libanon waarbij de Lidstaten geen economische sancties uitvaardigden maar waarbij het de Commissie zelf was die, op basis van haar eigen bevoegdheden, *de facto* sancties oplegde aan Israël door geen nieuw financieel protocol meer te willen sluiten.⁹³ In deze omgekeerde wereld was het dus de Commissie die een politieke beslissing nam op grond van het kader van EPS en het werd duidelijk dat de scheidingslijn tussen het politieke en economische luik van respectievelijk EPS en de EG begon te vervagen. NUTTALL beweert dat, zelfs wanneer de Commissie niet op grond van het Rapport van Londen volledig geassocieerd zou geweest zijn met EPS, zij toch op dezelfde manier zou hebben gereageerd. Hij stelt echter dat er nu een nieuwe dimensie bijkwam: *“de Commissie vond de legitimiteit voor het nemen van politieke beslissingen hier niet (alleen) in zichzelf maar (ook) in de associatie met de overlegstructuur van de Lidstaten”*.⁹⁴

2.1.3. Een conclusie

Concluderend kan dus gesteld worden dat EPS niet enkel een (pseudo-) institutioneel kader tot stand bracht voor een cultuur van onderlinge raadpleging en overleg, maar ook voor het aannemen van verordeningen die economische sancties konden opleggen op grond van de bevoegdheden van de EEG in het kader van haar gemeenschappelijk handelsbeleid⁹⁵. De Verordening zelf was in de regel gebaseerd op artikel 207 VWEU dat een voorstel van de Commissie impliceerde, net zoals stemming bij gekwalificeerde meerderheid, onmiddellijke toepasbaarheid en voorrang op de nationale wetgeving. De referentie naar ‘voorafgaande besprekingen binnen EPS’ verwees op haar beurt naar de consensus die aan de grondslag van de verordening lag. EECKHOUT besluit dat de betrokkenheid van de EG vooral stoelde op redenen van efficiëntie en eenvormigheid en niet zozeer de uiting was van de erkenning van de bevoegdheden van de EG op het vlak van de externe politieke betrekkingen.⁹⁶

⁹² S.J. NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University, 1992, p. 263.

⁹³ S.J. NUTTALL, “The Commission: the struggle for legitimacy” in C. HILL (ed.), *The Actors in Europe’s Foreign Policy*, New York, Routledge, 1996, p. 137.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ P.J. KUYPER, “Trade Sanctions, security and Human Rights”, in M. MARESCEAU, (ed.) *The European community’s commercial policy after 1992: the legal dimension*, Dordrecht, Nijhoff, 1993, p. 390.

⁹⁶ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 504.

2.2. Het instrumentarium van rechtshandelingen⁹⁷

Om de EU in staat te stellen haar bevoegdheden uit te oefenen, reikten de opeenvolgende oprichtingsverdragen de EU-instellingen verschillende types van rechtshandelingen aan. Het Verdrag van Lissabon omschrijft in artikel 288 VWEU: verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen.

Een verordening is de meest dwingende vorm van rechtshandelingen. Ze heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lidstaat. Een richtlijn daarentegen is enkel verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lidstaat waartoe zij is bestemd. Hierbij blijven de verschillende nationale instanties bevoegd om passende vorm en middelen te kiezen voor de implementering op nationaal niveau. Een besluit is, net als een verordening, verbindend in al haar onderdelen maar hoeft niet noodzakelijk gericht te zijn aan een algemeen publiek. Tot slot behoren ook niet-bindende aanbevelingen en adviezen tot het instrumentarium van de EU bij het voeren van haar beleid.

Aangezien dit instrumentarium ontwikkeld werd bij de opstelling van het EEG-Verdrag, was het dit pakket van rechtshandelingen dat de keuze bood om economische sancties op te leggen aan het apartheidsregime. Uit die keuze kan men dan ook afleiden wat de precieze intenties waren van de EG-lidstaten. HOLLAND wijst hierbij op het verschil tussen beide, waarbij een besluit in theorie wel directe werking heeft maar in tegenstelling tot een verordening niet resulteert in een onmiddellijke effectieve toepassing ervan.⁹⁸ Volgens hem is de formulering van besluiten algemener waardoor hun juridische vaagheid de toepassing van de directe werking kan ondermijnen. Een groot verschil tussen een besluit en een richtlijn tot slot is dat die eerste geen concreet doel vooropstelt.

Met betrekking tot het tweede pakket van maatregelen ten aanzien van Zuid-Afrika werd geopteerd voor een EGKS-besluit, een EEG-besluit en een EEG-verordening.

2.3. Tweede pakket restrictieve maatregelen

2.3.1. *EGKS-besluit tot schorsing van de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika*⁹⁹

De Lidstaten vonden het passend om de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten vanuit Zuid-Afrika tijdelijk te schorsen.¹⁰⁰ Het besluit tot schorsing voorzag echter in een drievoudige

⁹⁷ Art. 288 VWEU.

⁹⁸ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 97.

⁹⁹ Besluit 86/459/EGKS van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 16 september 1986 houdende schorsing van de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika, *Pb.* L. 268 van 19 september 1986, verder afgekort als EGKS Besluit tot schorsing.

uitzondering.¹⁰¹ In de eerste plaats werd de invoer van producten, waarvan de officiële invoervergunningen al waren verstrekt vóór de dag van de inwerkingtreding, buiten het toepassingsgebied van het besluit tot schorsing gehouden, net zoals de uitvoering van contracten die waren gesloten vóór deze datum. Een derde uitzondering tot slot was voorzien voor producten die op de dag van inwerkingtreding nog onderweg waren naar de EG. Daarenboven werd er aan het besluit tot schorsing een uitgebreide lijst met uitgesloten producten toegevoegd.

In tegenstelling tot de Verordening tot schorsing van goudmunten is dit partieel embargo de verantwoordelijkheid van de Lidstaten. De Commissie antwoordde op een schriftelijke vraag hieromtrent dat *“de Commissie noch enig communautair orgaan bevoegd zijn om de toepassing op nationaal vlak na te gaan van het Besluit van de Raad tot schorsing van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika”*.¹⁰² Dit resulteerde in grote verschillen tussen de Lidstaten wat de toepassing betrof. Zo schortte enkel Denemarken de invoer van deze producten helemaal op maar bleef de handel van het VK en Duitsland op eenzelfde niveau doorgaan. Opmerkelijk is het geval van Italië dat in juli 1987 voor meer dan vijf keer de waarde invoerde dan het maandelijks gemiddelde van de jaren die aan het embargo voorafgingen.¹⁰³

Naast dit besluit tot schorsing, dat genomen werd in het kader van de EGKS, werden nog twee andere restrictieve maatregelen genomen binnen het kader van de EEG.

2.3.2. EEG-Besluit tot schorsing van nieuwe rechtstreekse investeringen in Zuid-Afrika¹⁰⁴

Op 27 oktober 1986 keurde de Raad een besluit goed dat moest verhinderen dat EG-ingezetenen door middel van nieuwe, rechtstreekse investeringen de Zuid-Afrikaanse economie draaiende konden houden, terwijl de internationale gemeenschap net het tegenovergestelde beoogde. Een maand eerder had de Commissie een voorstel uitgewerkt voor de schorsing van nieuwe, rechtstreekse investeringen.¹⁰⁵ Daarbij legde de Commissie de nadruk op enerzijds een implementering op het niveau van de EEG en anderzijds op een sluitende definitie van het begrip ‘nieuwe rechtstreekse investeringen’. In de visie van de Commissie was een Europese Richtlijn op

¹⁰⁰ Art. 1 en overweging 2 EGKS Besluit tot schorsing.

¹⁰¹ Art. 2 EGKS Besluit tot schorsing.

¹⁰² Schriftelijke vraag aan de Commissie en antwoord van de heer Andriessen namens de Commissie betreffende het Besluit van de Raad houdende schorsing van invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika, Pb. C. 63 van 11 maart 1991.

¹⁰³ M. HOLLAND, “The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s”, *International Affairs, Royal Institute of International Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 421.

¹⁰⁴ Besluit 86/517/EEG van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Statens, in het kader van de Raad bijeen, van 27 oktober 1986 houdende schorsing van nieuwe rechtstreekse investeringen in de Republiek Zuid-Afrika, Pb. L. 305, 31 oktober 1986, verder afgekort als ‘EGG-besluit tot schorsing’.

¹⁰⁵ M. HOLLAND, “The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s”, *International Affairs, Royal Institute of International Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 421.

grond van artikel 235 EEG de meest aangewezen manier voor een efficiënte en uniforme implementering en toepassing.¹⁰⁶

2.3.2.1. Juridische aspecten van het EEG-besluit tot schorsing

De Raad volgde de Commissie niet in de keuze van het rechtsinstrument en verkoos een Besluit boven een Richtlijn. De precieze juridische grondslag van het schorsingsbesluit is onzeker. Er werd geen gebruik gemaakt van de 'subsidiare bevoegdheden' en het schorsingsbesluit maakt enkel gewag van 'besprekingen in het kader van de EPS'.¹⁰⁷ HOLLAND ziet in de 'Europese Eenheidsakte', die pas enkele maanden later inwerking zou treden, een verklaring voor deze onduidelijkheid omdat vanaf dan een juridische grond geboden werd aan de Raad om in het kader van EPS besluiten te nemen.¹⁰⁸

2.3.2.2. Toepassingsgebied van het EEG-besluit tot schorsing

Het enige artikel van het 'Besluit houdende schorsing van nieuwe rechtstreekse investeringen in de Republiek Zuid-Afrika' stelt dat de Lidstaten de nodige maatregelen dienden te nemen om te waarborgen dat nieuwe rechtstreekse investeringen in Zuid-Afrika door natuurlijke personen of rechtspersonen, die ingezet zijn in de EG, worden geschorst.¹⁰⁹ 'Rechtstreekse investeringen' in de zin van het EEG-besluit tot schorsing kunnen drie vormen aannemen.¹¹⁰ Een eerste vorm betreft ofwel de oprichting van nieuwe en de uitbreiding van bestaande filialen of ondernemingen ofwel de algehele verwerving van bestaande ondernemingen in Zuid-Afrika. Een tweede vorm van 'rechtstreekse investeringen' is de nieuwe of de versterkte deelneming in Zuid-Afrikaanse ondernemingen en een laatste vorm bestaat uit langlopende leningen met een karakter van deelneming, waarbij de looptijd langer is dan vijf jaar en het doel bestaat uit het aangaan van duurzame economische betrekkingen.

Het EEG-besluit tot schorsing sluit daarentegen onmiddellijk nieuwe rechtstreekse investeringen uit van haar toepassingsgebied wanneer het doel ervan bestaat uit het handhaven van het niveau van een bestaande economische activiteit of wanneer het de uitvoering betreft van overeenkomsten die gesloten waren vóór de publicatie van het EEG-besluit tot schorsing.¹¹¹ Een bijzondere uitsluiting werd daarnaast ook voorzien voor investeringen in de positieve maatregelen die de EG en haar

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Art.352 VWEU bevat een flexibiliteitsclausule met betrekking tot de bevoegdheden van de Europese Unie. Op basis daarvan kunnen de bevoegdheden van de Unie worden afgestemd op de in de Verdragen genoemde doelstellingen, wanneer deze niet in de vereiste bevoegdheden voor het bereiken van die doelstellingen voorzien.

¹⁰⁸ M. HOLLAND, "The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s", *International Affairs, Royal Institute of international Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 419, voetnoot 8.

¹⁰⁹ EGG-besluit tot schorsing.

¹¹⁰ Art. 1, lid 2 EGG-besluit tot schorsing.

¹¹¹ Art. 1, lid 3 EGG-besluit tot schorsing.

Lidstaten hadden genomen ter ondersteuning van de achtergestelde bevolkingsgroepen in Zuid-Afrika.¹¹² Daarenboven waren er nog manieren om het EEG-besluit tot schorsing te omzeilen door nieuw materiaal bij leasingcontract aan Zuid-Afrikaanse ondernemingen ter beschikking te stellen of door het doorsluizen van investeringen naar Zuid-Afrika via derde landen.¹¹³ Zoals eerder gesteld bij het eerste pakket van restrictieve maatregelen, was Namibië nog steeds een legaal doorgeefluik voor goederen of transacties die getroffen waren door een beperkende maatregel.

2.3.2.3. Kritiek op het EEG-besluit tot schorsing

De geuite kritiek op deze economische sanctie, die de EG haar Lidstaten wou opleggen ten aanzien van het apartheidsregime in Zuid-Afrika, richt zich voornamelijk op het gebrek aan een duidelijke sanctionering in het geval van niet-naleving van het EEG-besluit tot schorsing. Het EEG-besluit tot schorsing zelf stelt dat *“de schorsing kan worden nageleefd door aan natuurlijke en rechtspersonen richtsnoeren te verstrekken”*.¹¹⁴ Volgens HOLLAND is dit het gevolg van de beperkte ambitie van de verschillende Lidstaten, wat geleid heeft tot een beleid dat niet meer is dan de ‘kleinste gemeenschappelijke deler’ van de uiteenlopende visies van de Lidstaten.¹¹⁵ Dit kan worden afgeleid uit één van de overwegingen die vermeld worden in het EEG-besluit tot schorsing: *“overwegende dat bepaalde Lidstaten rechtstreekse investeringen in de Republiek Zuid-Afrika reeds hebben geschorst”*.¹¹⁶ In plaats van een nieuw, ambitieus en uniform beleid uit te werken, werd geopteerd om het bestaande beleid van bepaalde Lidstaten uit te breiden tot al de EG-Lidstaten waardoor de EG minstens de indruk kon geven met één stem te spreken.

2.3.3. Verordening tot schorsing van de invoer van gouden munten uit Zuid-Afrika¹¹⁷

Een tweede restrictieve maatregel hield de schorsing in van de invoer van gouden munten uit Zuid-Afrika. Het toepassingsgebied van de Verordening tot schorsing omvat ‘Krugerranden en alle andere gouden munten van oorsprong uit Zuid-Afrika’.¹¹⁸ De handel in gouden munten, die geslagen waren vóór 1961 of die voortvloeiden uit contracten die reeds gesloten waren voor de inwerkingtreding van deze verordening tot schorsing, werd echter uitgesloten.¹¹⁹ Doordat ook de handel in goudstaven uit

¹¹² Art. 1, lid 4 EEG-besluit tot schorsing.

¹¹³ M. HOLLAND, “The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s”, *International Affairs, Royal Institute of international Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 420.

¹¹⁴ Art. 1, lid 1 EEG-besluit tot schorsing.

¹¹⁵ M. HOLLAND, “The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s”, *International Affairs, Royal Institute of international Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 419.

¹¹⁶ EEG-besluit tot schorsing.

¹¹⁷ Verordening (EEG) nr. 33202/86 van de Raad van 27 oktober 1986 houdende schorsing van de invoer van gouden munten uit de Republiek Zuid-Afrika, *Pb. L.* 305 van 31 oktober 1986, verder afgekort als ‘Verordening tot schorsing’.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ Art. 2 EEG Verordening tot schorsing.

Zuid-Afrika ongehinderd kon blijven doorgaan, was deze restrictieve maatregel inefficiënt.¹²⁰ Bovendien was de handel in gouden munten niet enkel sterk teruggevallen, maar bedroeg deze slechts een marginaal deel van de totale handel.¹²¹

HOLLAND stelt dat, ondanks zijn inherente beperkingen, deze verordening succesvol was omdat het een bewijs was dat de Lidstaten zowel op expliciete als op impliciete wijze aangaven volledig achter dit gemeenschappelijk beleid te staan.¹²² Expliciet door het opstellen van de verordening zelf, maar ook impliciet door, tussen de aankondiging en de daadwerkelijke inwerkingtreding, geen voorraden aan te leggen hoewel dit vanuit strikt juridisch oogpunt perfect legaal zou zijn geweest.

Van al de restrictieve maatregelen die ten aanzien van het apartheidsregime in Zuid-Afrika zijn genomen, volgde enkel deze sanctie het klassieke patroon. De Verordening ving aan met een verwijzing naar de bereikte consensus bij 'besprekingen binnen het kader van EPS' en kwam tot stand op basis van een voorstel van de Commissie. Omdat deze Verordening niet expliciet een rechtsgrond aangeeft, was het niet duidelijk of artikel 113 dan wel artikel 224 EEG de juridische grond was van deze restrictieve maatregel.¹²³ Dit kadert meer algemeen in de vraag naar het gebruik van economische instrumenten die, voor doeleinden van buitenlandse politiek, juridisch moeten gekwalificeerd worden.

2.4. Juridische kwalificatie

De belangrijkste juridische vraag bij het eerste sanctiebeleid van de EG en haar Lidstaten in het algemeen en met betrekking tot Zuid-Afrika in het bijzonder was in hoeverre deze laatste nog individueel konden optreden nadat er binnen het kader van de EG handelsmaatregelen waren genomen die gericht waren tegen een derde land omwille van politieke redenen. REDLEAF wijst op het belang van kwalificatie van de genomen restrictieve maatregelen en onderscheidt zo handelsmaatregelen van politiek geïnspireerde sancties.¹²⁴ Naargelang de concreet genomen maatregelen dichter aanleunen bij één van beide, zou men kunnen argumenteren dat dit het criterium is voor het oplossen van deze juridische problematiek.

Twee artikelen uit het EEG-Verdrag zijn hierbij van belang: artikel 133 en artikel 224 EEG. Het eerste artikel handelt, zoals eerder al aangegeven, over het gemeenschappelijk handelsbeleid en zou zeker

¹²⁰ M. HOLLAND, "Sanctions as an EPC Instrument", in M. HOLLAND, (ed.), *The future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*, United Kingdom, Palgrave MD, 1991, p. 190.

¹²¹ Idem.

¹²² M. HOLLAND, "The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s", *International Affairs, Royal Institute of international Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 420.

¹²³ M. HOLLAND, "The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s", *International Affairs, Royal Institute of international Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, p. 420.

¹²⁴ REDLEAF, J.L., "The Division of Foreign Policy Authority Between the European Community and the Member States: A Survey of Economic Sanctions Against South Africa", *Boston College Third World Law Journal*, volume 12, nummer 1, 1992, p. 115.

toepassing moeten vinden in het geval de genomen restrictieve maatregelen eerder handelsmaatregelen zijn dan politiek geïnspireerde sancties. In het omgekeerde geval stelde artikel 224 EEG dat *“de Lidstaten onderling overleg moeten plegen om zo gezamenlijke maatregelen te nemen (onder meer) met het oog op het behoud van de vrede en internationale veiligheid”*.¹²⁵ Op grond hiervan konden Lidstaten nog steeds internationale sancties nemen maar was hun individueel optreden met betrekking tot handelsmaatregelen niet langer toegestaan.¹²⁶ Op basis van het EEG Verdrag was het echter niet mogelijk om de onderlinge verhouding tussen beide uitersten af te leiden en daarom bracht het Hof meer duidelijkheid.

In twee reeds eerder aangehaalde Opinions van het Hof werd klaarheid gebracht over het begrip ‘gemeenschappelijk handelsbeleid’ en de gevolgen ervan. Vooral de tweede, Opinie 1/78 is hier van groot belang omdat het stelt dat dit begrip op een extensieve wijze moet worden geïnterpreteerd.¹²⁷ Zelfs wanneer slechts één onderdeel van een maatregel ressorteert onder het gemeenschappelijk handelsbeleid, verliezen de Lidstaten de bevoegdheid om nog langer op individuele basis op te treden. Op basis hiervan zijn er goede argumenten om te stellen dat restrictieve maatregelen in de vorm van handelsmaatregelen, die worden genomen omwille van politieke doeleinden, onder het gemeenschappelijk handelsbeleid van artikel 113 EEG vallen. Als gevolg hiervan kan niet langer worden toegestaan dat Lidstaten op unilaterale wijze een gemeenschappelijke aanpak ondermijnen.

In twee latere arresten, ‘Werner tegen Bondsrepubliek Duitsland’¹²⁸ en ‘Leifer e.a.’¹²⁹ bevestigde het Hof deze redenering. In de zaak *Centro-Com*¹³⁰ ging het Hof iets dieper in op de verhouding tussen maatregelen in het kader van het buitenlands beleid en het gemeenschappelijk handelsbeleid.¹³¹ Het Hof stelde dat, hoewel de Lidstaten hun bevoegdheden inzake het voeren van hun buitenlands beleid behouden, ze toch bij de uitoefening moeten zorgen dat hun handelen in overeenstemming is met het Europees recht. Concreter kunnen nationale maatregelen met betrekking tot handelsrestricties, die kaderen in een breder politiek doel, niet buiten het gemeenschappelijk handelsbeleid vallen waardoor ze de maatregelen die binnen dit kader werden genomen moeten respecteren.

Toegesplitst op de werkwijze waarbij de Lidstaten restrictieve maatregelen namen, argumenteerde het Hof dat zo’n sanctieverordening als een maatregel moet worden beschouwd die valt onder het gemeenschappelijk handelsbeleid. Door namelijk op een dubbele wijze een verordening aan te nemen, op voorstel van de Commissie en op grond van een voorafgaande verklaring die

¹²⁵ Art. 224 EEG Verordening tot schorsing.

¹²⁶ H.v.J., 11 september 1975, Advies 1/75, *Understanding in a local Cost Standard*, *Jur.*, 1975, 1355.

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ H.v.J., 17 oktober 1995, C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH tegen Bondsrepubliek Duitsland*, *Jur.*, 1995, I-03189, para. 7-11.

¹²⁹ H.v.J., 17 oktober 1995, C-83/94, *Leifer e.a.*, *Jur.*, 1995, I-03231, para. 7-11.

¹³⁰ H.v.J., 14 januari 1997, C-124/95, *The Queen, ex Centro-Com Sil tegen HM Treasury en Bank of England*, *Jur.*, 1997, I-00081, para. 23-30.

¹³¹ *Idem*.

'besprekingen in het kader van EPS' aanhaalt, geven de Lidstaten hun wil te kennen dat ze de verordening als een EG-instrument beschouwen.¹³²

EECKHOUT betwist de schijnbare juridische ondergeschiktheid van het buitenlands beleid aan het gemeenschappelijk handelsbeleid door te stellen dat, ook zonder een expliciete verwijzing naar de beslissing in het kader van EPS, een handelsmaatregel met politiek doel zonder twijfel onder de exclusieve bevoegdheid op grond van het gemeenschappelijk handelsbeleid zou vallen. Hij besluit zo: *"Uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat handelsmaatregelen altijd handelsmaatregelen blijven, ongeacht het doel dat ze nastreven. In- en uitvoermaatregelen vallen binnen het toepassingsveld van (huidig) artikel 207 VWEU, zelfs wanneer hun doel geheel losgekoppeld is van commerciële of economische overwegingen."*¹³³

2.5. Het huidige sanctiebeleid

De gangbare praktijk voor het nemen van restrictieve maatregelen werd door het Verdrag van Maastricht gecodificeerd en kon teruggevonden worden in twee artikels: een algemeen artikel 301 EG en een bijzonder artikel 60 EG¹³⁴ met betrekking tot urgente maatregelen op het vlak van het kapitaal en betalingsverkeer.

Het algemene artikel 301 EG stelde dat de Gemeenschap de economische betrekkingen met derde landen kon onderbreken of beperken wanneer de Raad op grond van de bepalingen van het GBVB en bij unanimité daartoe besliste. Op voorstel van de Commissie kon de Raad dan vervolgens de nodige 'urgente maatregelen' nemen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.¹³⁵ Concreet kon zo beslist worden tot de instelling van ondermeer een handelsembargo, een in- of uitvoerverbod en een schorsing van investeringen.

Geleidelijk aan drong het besef door dat economische sancties vaak hun doel voorbijschieten omdat ofwel de eigen bevolking van het derde land het grootste slachtoffer wordt ofwel omdat ze geen concrete resultaten behalen. Daarom evolueerde de praktijk van restrictieve maatregelen steeds meer naar zogenoemde 'smart sanctions' waarbij bepaalde personen of organisaties geïsoleerd

¹³² Idem.

¹³³ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 123 en 164, p. 39.

¹³⁴ Op grond van Artikel 60, 2 EG konden Lidstaten in dringende gevallen en om bepaalde redenen eenzijdige maatregelen nemen tegen een derde land met betrekking tot het kapitaal- en betalingsverkeer mits kennisgeving aan de Commissie en de andere Lidstaten zolang de Raad zelf nog geen maatregelen had genomen of de Lidstaat in kwestie niet werd teruggefloten.

¹³⁵ Art. 301 VEG (Maastricht).

worden. Deze praktijk werd door het Verdrag van Lissabon gecodificeerd en maakt nu als afzonderlijk lid deel uit van het nieuwe artikel 215 VWEU dat (oud-)artikel 301 EG vervangt.¹³⁶

Dit artikel 215 VWEU verschilt daarnaast van het oude artikel 301 EG in de zin dat voortaan de Raad, op gezamenlijk voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid de nodige maatregelen moet vastleggen. Daarbij moet de Raad ook het Europees Parlement hierover in kennis stellen. EECKHOUT concludeert dat, al deze vernieuwingen ten spijt, het nemen van restrictieve maatregelen blijft peddelen tussen het GBVB en het VWEU.¹³⁷ Het GBVB blijft de beslissingen nemen die dan in de regel worden uitgewerkt in verordeningen die tot stand worden gebracht op grond van artikel 215 VWEU.

3. Ontwikkelingsluik van de institutionele dimensie

Naast het druk zetten op Zuid-Afrika om de apartheid af te schaffen, stelde de EG in haar beleid ook tot doel om regionale ondersteuning te geven aan de omgevende landen die sterk afhankelijk waren van Zuid-Afrika als onderdeel van haar ontwikkelingsbeleid.

3.1. Het Europees ontwikkelingsbeleid

3.1.1. Het begin

In 1950 verklaarde Robert SCHUMAN in zijn speech: *“Europa, met nieuwe middelen ter beschikking, zal in staat zijn om één van haar meest essentiële taken te vervullen: de ontwikkeling van het Afrikaanse Continent”*.¹³⁸ Dit verklaart waarom Frankrijk, met de steun van België, in het EEG Verdrag een regeling voor de Landen en Gebieden Overzee wilde opnemen.¹³⁹ Dit resulteerde in het Deel IV van het EEG Verdrag met betrekking tot de LGO, dat voorzag in een associatiekader.¹⁴⁰

Door hun onafhankelijkheid veranderde echter de juridische status van de meeste LGO waardoor een nieuwe aanpak zich opdrong. Die kwam er in de vorm een nieuwe overeenkomst, ondertekend in het Kameroense Yaoundé in 1963. Deze Yaoundé Conventie trad in werking in 1964 en werd later opgevolgd door een tweede Yaoundé Conventie. Deze Yaoundé Conventies waren internationale overeenkomsten tussen de EEG, haar Lidstaten en de Geassocieerde Afrikaanse Staten en

¹³⁶ Art. 215 VWEU.

¹³⁷ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 123 en 164, p. 506.

¹³⁸ R. SCHUMAN, “The Schuman Declaration”, *speech*, 9 mei 1950, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm, geraadpleegd 21 mei 2012

¹³⁹ Landen en Gebieden Overzee, verder afgekort als ‘LGO’.

¹⁴⁰ Deel IV EEG.

Madagascar. Deze overeenkomsten vonden hun juridische grond in het artikel 217 VWEU inzake associatieovereenkomsten en creëerden een eigen institutioneel kader.¹⁴¹

Omdat het VK bij zijn toetreding een aantal ontwikkelingslanden meebracht waarmee het nauwe banden had, werd gezocht naar een nieuw kader dat voort kon bouwen op de vorige Conventies.¹⁴² Dit leidde tot de eerste fase van het 'Lomé tijdperk' waarbij elke vijf jaar een nieuwe Conventie tot stand werd gebracht die de relaties moest regelen tussen de EG/EU en de ACS-groep van landen waarbinnen Afrikaanse en Caraïbische landen zich verenigd hadden.

3.1.2. De normatieve dimensie van de Lomé Conventies

De opeenvolgende Conventies van Lomé werden aanvankelijk beschouwd als innovatieve ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomsten. Ze bevatten maatregelen die de ACS-landen in staat moesten stellen om hun eigen doelstellingen inzake ontwikkeling te verwezenlijken.¹⁴³ Dit kaderde in het concept van 'partnerschap' op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds respect voor zowel elkaars soevereiniteit als voor elkaars belangen.¹⁴⁴ Toch was één van de grote verschillen met de Yaoundé Conventies dat, onder invloed van de internationale context, meer rekening werd gehouden met de status van ontwikkelingslanden.¹⁴⁵

Het achterliggend doel van de EG-Lidstaten bestond erin een kader te creëren voor hun betrekkingen met hun vroegere koloniale gebieden die ondertussen onafhankelijk waren geworden.¹⁴⁶ Dit maakte dat de EG, binnen de globale groep van ontwikkelingslanden, ging discrimineren door voor de ACS-landen een voordeliger regime uit te werken dan voor andere ontwikkelingslanden. Hierdoor was het EG-ACS Lomé kader een controversieel beleid.

De Lomé Conventies brachten een nieuw institutioneel kader tot stand en bestonden inhoudelijk uit drie grote luiken: een ontwikkelingsluik, een op ontwikkeling gericht handelsluik en geleidelijk aan ook steeds meer een politiek luik.

¹⁴¹ Dit institutioneel kader omvatte onder meer een Associatie Raad en een Associatie Comité.

¹⁴² L. BARTELS, "The Trade and Development Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, volume 18, nummer 4, 2007, Voetnoot 130 p. 733.

¹⁴³ ECDPM, "Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation", ECDPM, Maastricht, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/921AB4E8C0FBAC23C1256C7500587AA2?Opendocument, geraadpleegd 5 juni 2012.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ L. BARTELS, "The Trade and Development Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, volume 18, nummer 4, 2007, Voetnoot 130 p. 733.

¹⁴⁶ ECDPM, "Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation", ECDPM, Maastricht, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/921AB4E8C0FBAC23C1256C7500587AA2?Opendocument, geraadpleegd 5 juni 2012, p. 5.

3.1.2.1. Ontwikkelingsluik van het Lomé-regime

Wat het ontwikkelingsluik betrof, focusten de Lomé Conventies aanvankelijk op 'programmeerbare ontwikkelingshulp' waarbij, door de distributie van technische en financiële hulp van het Europese Ontwikkelingsfonds¹⁴⁷, langetermijnprojecten konden worden gerealiseerd. Deze projecten dienden in de regel om structurele en sociale hervormingen te kunnen doorvoeren waarbij gezocht werd naar een passende ontwikkelingsstrategie voor ieder ACS-land afzonderlijk.¹⁴⁸ Het principe van gelijkheid hield in dat de soevereiniteit van de ACS-landen zoveel mogelijk gevrijwaard bleef zodat zij zelf een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid behielden voor het aanwenden van de Europese steun. Onder Lomé III werd het mechanisme van projectsteun verlaten en spitste het Lomé regime zich meer toe op de ondersteuning van sectoriële programma's die zich richtten op hulp voor een klein aantal sectoren op basis van stereotiepe beleidsvormen.

Ook het handelsluik van de Lomé Conventies was ontwikkelingsgericht waardoor de ACS-landen konden rekenen op voorspelbare handelsstromen, niet-wederkerige handelsbevoorrechtiging en een exportprijsstabiliserend mechanisme.¹⁴⁹

3.1.2.2. Handelsluik van het Lomé-regime¹⁵⁰

De Lomé Conventies verleenden de ACS-landen niet-wederkerige preferentiële toegang tot de Europese markt voor hun producten, hoewel dit vooral gold voor hun industriële producten. Gezien het uitgesproken protectionistisch karakter van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EG kon bijna alleen tropisch fruit vrije toegang genieten.

Daarnaast bevatte het handelsregime van de Lomé Conventies ook speciale Protocollen inzake enkele landbouwproducten op grond waarvan de ACS-landen de garantie kregen dat ze, wat deze

¹⁴⁷ Het EOF wordt gefinancierd door rechtreekse bijdragen van de Lidstaten aangezien het EOF geen eigen begroting heeft. Het EOF wordt beheerd door een comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de Lidstaten. Bij elke nieuwe fase die bestaat uit een nieuwe of herziene overeenkomst, wordt ook het EOF aangepast waardoor telkens verschillende accenten kunnen worden gelegd. Momenteel loopt het Tiende EOF dat hoort bij de Herziene Overeenkomst van Cotonou en de periode 2008-2012 moet omvatten.

K. WERNER, "The European Development Fund: Perspectives and the Changing Landscape of EU-ACP Relations", *Polish Institute of International Affairs (PISM)*, nummer 22, 2011, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=141944>, geraadpleegd 26 juni 2012, p. 1-2.

¹⁴⁸ ECDPM, "Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation", *ECDPM*, Maastricht, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/921AB4E8C0FBAC23C1256C7500587AA2?Opendocument, geraadpleegd 5 juni 2012, p. 7.

¹⁴⁹ ECDPM, "Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation", *ECDPM*, Maastricht, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/921AB4E8C0FBAC23C1256C7500587AA2?Opendocument, geraadpleegd 5 juni 2012.

¹⁵⁰ L. BARTELS, "The Trade and Development Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, volume 18, nummer 4, 2007, p. 734-737.

voor hen cruciale producten betrof, voor een bepaalde hoeveelheid ervan vrije toegang kregen tot de Europese markt. Deze producten waren bananen, rundsvlees en rum. Het Suiker Protocol was bijzonder in die zin dat de EG zich ertoe verbond om jaarlijks een vastgelegde hoeveelheid suiker af te nemen tegen een hogere prijs dan de globale marktprijs.¹⁵¹

Tot slot bestond het handelsluit van de Lomé Conventies ook uit twee bijzondere instrumenten: Stabex en Sysmin.¹⁵² Beiden dienden om de exportopbrengsten van de ACS-landen te beschermen tegen prijsschommelingen en productfluctuaties, zonder in te grijpen in de prijzen maar door de misgelopen ontvangsten te compenseren. Stabex richtte zich op de grondstoffen terwijl Sysmin de bestendiging van de mijnbouw tot doel had.

3.1.2.3. Politiek luik van het Lomé-regime: politieke conditionaliteit¹⁵³

Naast het instellen van een institutioneel kader waarbinnen een continue politieke dialoog kon gevoerd worden, kreeg het Lomé-regime door de jaren heen een steeds sterkere politieke component in de vorm van conditionaliteit.

Al bij de onderhandelingen met het oog op het sluiten van een tweede Lomé Conventie wenste de EG een mensenrechten- en democratieclausule in te voegen om zo voorwaarden te kunnen stellen aan het verlenen van ontwikkelingshulp. Het verzet hiertegen van de ACS-landen was echter zo fel dat Lomé II duidelijk nog niet rijp was voor conditionaliteit.

Eén van de belangrijkste argumenten van de ACS-landen was de houding van de EG en haar Lidstaten tegenover Zuid-Afrika. Door het blijven onderhouden van de handelsrelaties met een regime dat op zich een flagrante schending was van de mensenrechten en de democratische principes, leek het voor de ACS-landen alsof de EG mat met twee maten en gewichten. Omwille van deze hypocriete houding, waarbij de EG aangaf haar eigen economische belangen te laten primeren boven haar morele bezwaren, wezen de ACS-landen dit voorstel van de EG resoluut af.¹⁵⁴

¹⁵¹ ECDPM, "Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation", ECDPM, Maastricht, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/921AB4E8C0FBAC23C1256C7500587AA2?Opendocument, geraadpleegd 5 juni 2012.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ D. FRISCH, "The European Union's development policy. A personal view of 50 years of international cooperation", *Policy Management REPart 15*, Maastricht, ECDPM, 2008, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E745463054C3EC41C12574D00048D329/\\$FILE/PMR15eng%20Final%20new%20version%20nov%202008.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E745463054C3EC41C12574D00048D329/$FILE/PMR15eng%20Final%20new%20version%20nov%202008.pdf), geraadpleegd 28 juni 2012, p. 17-18.

¹⁵⁴ Andere redenen om deze clausule in verband met mensenrechten en democratie niet te aanvaarden waren: het schenden van hun eigen soevereiniteit; het apolitieke kader van de Lomé Conventie, wat nochtans een eigen argument van de EG was; het feit dat de ACS-landen geen tegenprestatie kregen voor het aanvaarden en tot slot het feit dat mensenrechten niet alleen politieke en burgerrechten omvatten, maar ook economische rechten en het recht op ontwikkeling.

Lomé III plaatste het Lomé-regime in een breder kader van ontwikkelingshulp waarbij de gelijkwaardigheid minder uitgesproken diende te zijn. Op die manier kon de EG op unilaterale wijze toch politieke voorwaarden stellen aan de ondersteuning van de ACS-landen. Op de verdere evolutie van deze politieke conditionaliteit in het algemeen en het belang van de mensenrechten- en democratieclausule wordt later nog dieper ingegaan.

3.1.3. *Ontwikkelingsbeleid als een instrument ter bestrijding van Apartheid*

Het beleid van de EG en haar Lidstaten gericht tegen het apartheidsregime bestond, zoals eerder reeds toegelicht, uit twee expliciete doelstellingen: het bestrijden van het apartheidsregime op een directe manier en het ondersteunen van de Zuidelijk Afrikaanse regio om haar afhankelijkheid van Zuid-Afrika terug te dringen en om zo Zuid-Afrika nog meer te isoleren.

Aangezien alle landen in Zuidelijk Afrika, op Zuid-Afrika na, tot de ACS-groep behoorden, was het Lomé-kader een voor de hand liggend instrument om deze tweede doelstelling te realiseren. Ook een component van de eerste doelstelling viel onder het ontwikkelingsbeleid van de EG. Door de ondersteuning van de slachtoffers van apartheid trachtte de EG de negatieve gevolgen van de restrictieve maatregelen te compenseren. Beide vormen van ontwikkelingssteun worden toegelicht na een schets van de regionale situatie in Zuidelijk Afrika ten tijde van apartheid.

3.2. Schetsen van de regio Zuidelijk Afrika

3.2.1. *Het regionaal beleid van de apartheidsregeringen*

Zuid-Afrika werd in de jaren '70 gekenmerkt door gewelddadige uitingen van Apartheid, wat een toename van internationale afkeuring uitlokte. Westerse landen overwogen dan ook maatregelen te nemen tegen het Apartheidsregime onder de vorm van economische sancties die onvermijdelijk ook gevolgen zouden hebben voor de landen in de onmiddellijke omgeving van Zuid-Afrika. Zuid-Afrika bekleedde een superieure positie in de regio, vooral op economisch vlak. Het bezat bovendien ook de militaire middelen om die machtspositie te handhaven. Hierdoor was Zuid-Afrika in staat om de landen in de regio aan zich te binden en hun afhankelijkheid te bestendigen en zelfs te vergroten. Dit werd weerspiegeld in de regionale politiek van Zuid-Afrika die aanvankelijk gericht was op een constructieve economische regionale samenwerking.

De Apartheidsregering van Botha werkte in dit kader een voorstel uit voor de oprichting van een regionale groepering CONSAS, de 'Constellation of Southern African States'.¹⁵⁵ Deze omvat naast Zuid-Afrika en de 'Thuislanden' ook Lesotho, Swaziland, Zimbabwe, Mozambique en Namibië. Geen

¹⁵⁵ R. GIBB, "The Effect on the Countries of SADCC of Economic Sanctions against the Republic of South Africa", *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, volume 12, nummer 4, 1987, p. 400.

van deze landen wenste hier echter op in te gaan. Als reactie hierop veranderde Zuid-Afrika het geweer van schouder en begon een politiek te voeren van destabilisatie.¹⁵⁶ Het misbruikte zijn economische en militaire superioriteit en eigende zich het recht toe om op unilaterale wijze militair tussen te komen in de buurlanden. Deze tactiek werd ook wel de ‘total strategy’ genoemd.

3.2.2. De regionale reactie: SADCC

3.2.2.1. Regionale groeperingen in Zuidelijk Afrika

De dominantie van Zuid-Afrika toonde zich vooral op de gebieden van transport, handel en migrantenarbeid en versterkte de roep om onafhankelijkheid in de gekoloniseerde landen van de Zuidelijk Afrikaanse regio.¹⁵⁷ Eens de onafhankelijkheid een feit was, moesten deze nieuwe landen niet enkel meer de concurrentie aangaan met grote buur Zuid-Afrika maar ook met de hele wereldeconomie. Een manier om hiermee om te gaan was het streven naar een onderlinge samenwerking in regionale groeperingen.

HYAM ziet vier redenen om de totstandbrenging van dergelijke regionale groeperingen in Zuidelijk Afrika te verklaren.¹⁵⁸ In de eerste plaats kenden de landen rondom Zuid-Afrika een grote emigratiestroom van arbeiders die werk gingen zoeken in de Zuid-Afrikaanse goudmijnen. Een tweede reden voor deze regionale groeperingen was het zich in groep kunnen afzetten tegen de dominantie van Zuid-Afrika. Een derde en vierde reden was het bestaan van respectievelijk SACU en het ‘Gemeenschappelijk Monetair Gebied’ dat naast Zuid-Afrika ook Swaziland en Lesotho omvatte.

3.2.2.2. De Zuidelijk Afrikaanse Samenwerkings- en Ontwikkelingsconferentie

In 1980 werd een regionale groepering opgericht die bestond uit een aantal landen uit Zuidelijk Afrika: de ‘Zuidelijk Afrikaanse Samenwerkings- en Ontwikkelingsconferentie’.¹⁵⁹ De achterliggende gedachte was dat politieke onafhankelijkheid niets voorstelde wanneer het samenging met economische afhankelijkheid. Een doorslaggevend argument voor de geïnteresseerde landen was de garantie dat de lidstaten van SADCC niet gedwongen werden om al hun economische banden met Zuid-Afrika te verbreken. Deze pragmatische aanpak was noodzakelijk omwille van de verschillende mate waarin de afzonderlijke lidstaten verbonden en gebonden waren aan Zuid-Afrika.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Ibidem, p. 398-412.

¹⁵⁸ HYAM geciteerd in H. MASEMOLA, “An Analysis and Appraisal of Restructuring in SADCC/SADC since 1990”, thesis voor UNISA, september 2005, <http://uir.unisa.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10500/2507/dissertation.pdf?sequence=1>, geraadpleegd 8 maart 2010, p. 45.

¹⁵⁹ Verder afgekort als ‘SADCC’ (Southern African Development Coordination Conference).

SADCC werd opgericht met de 'Verklaring van Lusaka' en streefde vier grote doelstellingen na.¹⁶⁰ In de eerste plaats wilde men de economische afhankelijkheid van de verschillende partijen doen verminderen. Ten tweede wilde men de onderlinge banden versterken met het oog op regionale integratie door, ten derde, het mobiliseren van middelen met het oog op de implementering van zo'n regionaal beleid. Een vierde doelstelling tot slot bestond uit het doelgericht handelen om internationale samenwerking binnen het kader van de strategie van SADCC voor de economische bevrijding van de regio te verzekeren.

Deze laatste doelstelling houdt nauw verband met de manier waarop SADCC financiële ondersteuning moest vinden. Er was externe financiering nodig en dit komt duidelijk tot uiting wanneer de betrokken staten de 'Verklaring van Lusaka' niet wensten te ondertekenen vooraleer garanties werden bekomen van toekomstige donoren.¹⁶¹ Deze donoren waren vooral de VS, de 'Noordse Landen' en de EG binnen het kader van de Lomé Conventies.

3.2.2.3. De internationale gemeenschap en SADCC

GIBB stelde dat de internationale gemeenschap bij het opleggen van sancties aan het Apartheidsregime zich goed bewust moest zijn van de mogelijke nadelige gevolgen voor de andere landen in de regio die in mindere of meerdere mate afhankelijk zijn van Zuid-Afrika. *"Elke wetgeving die economische sancties oplegt, moet kaderen in een ruimer beleid dat ook ontwikkelingssteun geeft aan de regio Zuidelijk Afrika."*¹⁶²

Volgens VON DER ROPP was de EG meer dan alleen maar een donor. Hij ziet SADCC grotendeels als een initiatief van de EG Commissaris, verantwoordelijk voor de samenwerking met de ACS-landen.¹⁶³ De redenering van de Commissie met betrekking tot SADCC was dat, als een gevolg van het apartheidsbeleid, Zuid-Afrika zou worden verwoest door een burgeroorlog waardoor de buurlanden andere transportroutes moesten zoeken. Door onderlinge samenwerking konden de buurlanden echter een eigen, regionale infrastructuur uitbouwen die de afhankelijkheid van Zuid-Afrika kon terugdringen. De Commissie zag het bijeenbrengen van het noodzakelijke kapitaal als één van de

¹⁶⁰ Ibidem, p. 33.

¹⁶¹ H. MASEMOLA, "An Analysis and Appraisal of Restructuring in SADCC/SADC since 1990", thesis voor UNISA, september 2005, <http://uir.unisa.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10500/2507/dissertation.pdf?sequence=1>, geraadpleegd 8 maart 2010, p. 5 en B. BOWEN, "The Southern African Development Coordination Conference (SADCC)", *Trocaire Development Review*, 1990, Dublin, p. 29-45, http://www.trocaire.org/sites/trocaire/files/pdfs/tdr/DR1990_TheSouthernAfricanDevelopmentCoordinationConference.pdf, geraadpleegd 8 januari 2011, p. 59.

¹⁶² R. GIBB, "The Effect on the Countries of SADCC of Economic Sanctions against the Republic of South Africa", *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, volume 12, nummer 4, 1987, p. 411.

¹⁶³ VON DER ROPP, 2002, quote in H. MASEMOLA, "An Analysis and Appraisal of Restructuring in SADCC/SADC since 1990", thesis voor UNISA, september 2005, <http://uir.unisa.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10500/2507/dissertation.pdf?sequence=1>, geraadpleegd 8 maart 2010, p. 5 en B. BOWEN, "The Southern African Development Coordination Conference (SADCC)", *Trocaire Development Review*, 1990, Dublin, p. 62.

grootste uitdagingen en was bereid om, namens de EG, een grote bijdrage te leveren. In zekere zin kan dit gezien worden als de tweede poging van de EG of van één van haar Lidstaten om een eigen model op te dringen aan de landen van de Zuidelijk Afrikaanse regio.

3.3. Ontwikkelingsbeleid van de EG ten aanzien van Zuidelijk Afrika

Al de Lidstaten van de SADCC waren ACS landen en dus verdragspartij bij de opeenvolgende Lomé Conventies, behalve Angola dat pas later toetrad. Deze landen kregen rechtstreekse financiële steun van de EG op grond van de Lomé Conventies en in het kader van ondersteuning bij hun streven naar economische onafhankelijkheid van Zuid-Afrika.¹⁶⁴ Voor de EG maakte deze financiële steun deel uit van een strategie om Apartheid te bestrijden. Een andere vorm van steunverlening werd voorzien via andere instrumenten in het kader van de Lomé Conventies zoals Stabex, Sysmin, nood- en vluchtelingen hulp en de Europese Investeringsbank. Tot slot kwam de EG in 1986 met SADCC een Memorandum of 'understanding' overeen dat voorzag in bijkomende financiële steun. Volgens HOLLAND was dit een uniek regionaal 'resource cooperation programme'.¹⁶⁵

De primaire domeinen van die financiële steun waren voedselveiligheid, landbouw en vooral transport en telecommunicatie. Het belangrijkste project voor zowel de EG als voor de Lidstaten was de ontwikkeling van de 'Beira Corridor' die een alternatief moest bieden voor de havens van Zuid-Afrika. Naast de steun van de EG besloten enkele Lidstaten zoals België, Nederland, Denemarken, Griekenland en Italië om afzonderlijk extra financiële middelen ter beschikking te stellen voor dit project.¹⁶⁶

De omvang van de EG steun werd onderwerp van discussie toen Nederland stelde dat er "*geen redelijk beleid van Europa ten aanzien van Zuid-Afrika kon gevoerd worden als dat beleid niet zou samengaan met een passend antwoord op het verzoek van SADCC voor meer ondersteuning, ook op vlak van industriële ontwikkeling*".¹⁶⁷ Lidstaten zoals het VK, Frankrijk en Duitsland stonden hier weigerachtig tegenover en het VK verminderde zelfs zijn bilaterale steun aan SADCC.

HOLLAND besluit dat ondanks de EG steun, deze SADCC landen toch in grote mate afhankelijk bleven van Zuid-Afrika wat economie en transport betrof.¹⁶⁸ Als gevolg daarvan bleven ze slachtoffer van de militaire en politieke macht van Zuid-Afrika. Als punt van kritiek werd aangehaald dat de EG de industriële ontwikkeling van de regio niet wou ondersteunen uit vrees voor directe concurrentie met haar eigen producten. HOLLAND zegt hierover dat "*ondanks het feit dat dit een gemeenschappelijke*

¹⁶⁴ M. HOLLAND, "The other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, volume 26, nummer 2, 1988, p. 309

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 311.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 312.

doelstelling was van de Gemeenschap, de regionale doelstellingen van de EG op een consequente manier beschouwd werden als ondergeschikt aan de politieke doelstellingen ten aanzien van Zuid-Afrika”.¹⁶⁹

3.4. Ontwikkelingsbeleid van de EG ten aanzien van Zuid-Afrika: positieve maatregelen

3.4.1. Het Speciaal Programma voor de Slachtoffers van Apartheid

Daar waar het moeilijk was voor de EG Lidstaten om overeenstemming te bereiken over het opleggen van economische sancties ten aanzien van apartheidsregime, was het veel gemakkelijker om positieve maatregelen te nemen. In een Ministeriële Verklaring van 1985 werd een overzicht gegeven van de steunmaatregelen.¹⁷⁰ Deze bestonden uit steun aan vreedzame anti-apartheidsbewegingen, in het bijzonder de Kerken; steun aan de niet-blanke gemeenschap onder andere onder de vorm van studiebeurzen; steun aan SADCC; het bewustmaken van de Europese inwijkelingen in Zuid-Afrika en het leggen van intensere contacten met de niet-blanke gemeenschap. De Commissie stelde een uitgebreid programma op voor ondersteuning van de getroffen gemeenschappen in Zuid-Afrika. Dit beleid werd concreet uitgewerkt in een ‘Speciaal Programma voor de Slachtoffers van Apartheid’ en goedgekeurd door de Europese Raad van Den Haag op 27 oktober 1986.¹⁷¹

3.4.2. Getrapt distributiemechanisme

3.4.2.1. Distributiekkanalen

De manier waarop de hulp werd versterkt was een delicate onderneming. Enerzijds moest de Zuid-Afrikaanse overheid buiten het programma gehouden worden, juist omdat haar regime aan de oorsprong lag van de nood aan ondersteuning. en anderzijds wou de EG Commissie zich niet inlaten met politieke inmenging. Daarom werd gezocht naar een alternatieve manier om de financiële steun te verstrekken. De Commissie en de Zuid-Afrikaanse apartheidsbewegingen selecteerden hiervoor vier kanalen met de ‘South Africa Council of Churches’, ‘The Southern Africa Catholic Bishop’s

¹⁶⁹ M. HOLLAND, *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP joint action and South Africa*, New York, Saint Martin’s Press, 1995, p. 48.

¹⁷⁰ Press Statement by the Teen Foreign Ministers on South Africa, Luxembourg, 10 September 1985, Document 4c/4 in HILL, C. en SMITH, K.E., *European Foreign Policy: Key Documents*, London, Routledge, 2000, p. 401.

¹⁷¹ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 116.

Conference', de vakbonden en een bijzonder trustfonds voor de verdeling van de budgetten voor andere groeperingen.¹⁷²

3.4.2.2. Toekenningsvoorwaarden en -procedure

Naast deze vier kanalen werden ook toekenningscriteria opgesteld aan de hand van positieve en negatieve richtlijnen.¹⁷³ De positieve richtlijnen waren gebaseerd op de principes van tolerantie, democratie en multiculturalisme. Met de negatieve richtlijnen wou men elke betrokkenheid van zowel de Zuid-Afrikaanse regering als van de regimes van de Thuislanden of van enige politieke organisatie vermijden. Er mocht ook geen interferentie zijn met de eigen verantwoordelijkheden van de Zuid-Afrikaanse regering.

Deze criteria waren de toetsstenen van een volgende complexe procedure.¹⁷⁴ Als een project voldeed aan de criteria, werd de aanvraag doorgestuurd naar een Comité van Europese NGO's¹⁷⁵. Wanneer dit Comité zijn goedkeuring had gegeven, ging het dossier naar de Commissie voor een grondig onderzoek. Bij een nieuwe goedkeuring werd het dossier overgemaakt aan een groep experts van de Lidstaten voor een eindbeslissing. Na de definitieve goedkeuring kon de financiële hulp via het gepaste kanaal doorgestuurd worden naar de NGO die het project zou realiseren. Deze complexe procedure maakte duidelijk dat toekenning een gedeelde verantwoordelijkheid was van de EG en haar Lidstaten. Omdat de fondsen rechtstreeks afkomstig waren van het budget van de EG, viel deze positieve maatregel onder de juridische bevoegdheid van de Commissie.¹⁷⁶

3.4.3. Kritiek op het Speciaal Programma

De kritiek kwam zowel van de Lidstaten als van de beoogde doelgroep.¹⁷⁷ Wat deze laatste betrof, ging het vooral over de arbitraire keuze van de kanalen en een te eng toepassingsveld van de richtlijnen. De Lidstaten hadden kritiek op hun te geringe inbreng bij het bepalen van de criteria. Een gebrek aan EG personeel ter plaatse en aan toezicht waren eveneens bronnen van kritiek. Gebrek aan toezicht was het gevolg van het probleem van geloofwaardigheid. In het verleden nam de EG volgens hen een te lakse houding aan betreffende het apartheidsregime om de economische belangen van haar Lidstaten te vrijwaren. Om die reden zagen veel slachtoffers van apartheid de EG nog steeds als een bondgenoot van het blanke regime.

¹⁷² M. HOLLAND, "The other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, volume 26, nummer 2, 1988, p. 313.

¹⁷³ Ibidem, p. 313-314.

¹⁷⁴ M. HOLLAND, "The other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, volume 26, nummer 2, 1988, p. 314.

¹⁷⁵ Permanent Standing Committee of European NGO Group.

¹⁷⁶ M. HOLLAND, "The other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, volume 26, nummer 2, 1988, p. 316.

¹⁷⁷ M. HOLLAND, *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, p. 120.

Een oplossing werd uitgewerkt waarbij een confidentiële en afstandelijke relatie tot stand werd gebracht tussen donor en ontvanger. Concreet betekende dit dat de goedkeuring van een project door de Commissie slechts één schakel was in een complexe procedure. Daarnaast waren de NGO's verantwoordelijk voor het beheer van de projecten en moesten de vier Zuid-Afrikaanse kanalen slechts periodiek rapporteren aan de Commissie. Toch stelt HOLLAND dat de Commissie de bevoegdheid behield om in elke fase van de procedure tussen te komen wanneer zij dat nodig achtte.¹⁷⁸ Een tweede probleem stelde zich bij het indirecte ondermijnen van het Speciale Programma door de Zuid-Afrikaanse autoriteiten. Dit gebeurde door betrokken organisaties te verbieden en door hun leden op te pakken.

3.4.4. Het succes van het Speciaal Programma

Het Programma overtrof de verwachtingen en kreeg daardoor de kritiek te verwerken dat er onvoldoende middelen ter beschikking waren om alle projecten uit te voeren die in aanmerking kwamen.¹⁷⁹ HOLLAND pareerde deze kritiek door te wijzen op de beperkte administratiecapaciteit langs beide zijden en concludeert dat meer hulp niet noodzakelijk beter was.¹⁸⁰

De zwarte meerderheid in Zuid-Afrika beschouwde de EG uiteindelijk niet langer als een vriend van het apartheidsregime. BURNELL stelt dat de EG soms zelfs diplomatiek moest tussenkomen om het Programma te beschermen bij te sterke inmenging van de Zuid-Afrikaanse autoriteiten bij bepaalde projecten.¹⁸¹

Het Speciaal Programma werd behouden en verder uitgediept in de volgende jaren die gekenmerkt werden door een *status quo* en de geleidelijke hervormingen die het apartheidsregime leken te ontmantelen.

4. Het status quo van 1987-1990

Tussen 1987 en 1990 waren er geen nieuwe ontwikkelingen in het beleid ten aanzien van Zuid-Afrika maar wel enkele nieuwe verklaringen in het kader van EPS.¹⁸² De taal van deze verklaringen was

¹⁷⁸ Ibidem, p. 121.

¹⁷⁹ M. HOLLAND, *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP joint action and South Africa*, New York, Saint Martin's Press, 1995, 46.

¹⁸⁰ M. HOLLAND, "The other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, volume 26, nummer 2, 1988, p. 316.

¹⁸¹ BURNELL, aangehaald in L. FIORAMONTI, "The European Union promoting democracy in South Africa: strengths and weaknesses" *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, Sienna, www.edpsg.org/Documents/DP30.doc, geraadpleegd 27 maart 2012. p. 3-4

¹⁸² M. HOLLAND, "Plus ça change ...?: the European Union-joint action - and South Africa", *Centre for European Policy Studies*, Brussels, nummer 57, 1994, p. 7.

aanvankelijk sterk afhankelijk van het land dat het roterende voorzitterschap waarnam.¹⁸³ Toen binnen Zuid-Afrika het hervormingsproces traag op gang werd gebracht, verwelkomden de EG en haar Lidstaten steeds meer de hervormingen en de vaststelling dat Zuid-Afrika na meer dan 30 jaar eindelijk tegemoet kwam aan de eisen van de EG-lidstaten. Naast diplomatieke verklaringen, zonden de Lidstaten, onder het Voorzitterschap van het VK, een eerste team van waarnemers en werd bekeken hoe de economische sancties konden worden opgeheven.¹⁸⁴

4.1. De juridische problematiek van de opheffing van economische sancties

In april 1991 bereikten de Lidstaten overeenstemming over de opheffing van de restrictieve maatregelen, genomen in het kader van de EG, van zodra het democratiseringsproces in Zuid-Afrika ook juridisch gefundeerd was.¹⁸⁵ Er was namelijk een juridisch probleem. Omdat er sancties genomen waren op basis van EPS, was ook voor opheffing van deze sancties unanimité vereist.¹⁸⁶ Als één Lidstaat zich zou verzetten, was het juridisch gezien onmogelijk om de sancties te beëindigen.

Er was overeenstemming op het niveau van de regeringen van de Lidstaten maar niet elke Lidstaat beschikte over de nationale procedure die nodig was om gemeenschappelijk genomen sancties op te heffen. Het Deense Parlement was echter niet bereid om in te stemmen met dergelijke procedures. Er kwam een juridische patstelling en Denemarken blokkeerde het collectief beleid.¹⁸⁷ Als gevolg hiervan beslisten enkele Lidstaten om unilateraal de sancties op te heffen terwijl andere Lidstaten wachtten op de Deense oplossing van het probleem.

Uiteindelijk zette Denemarken zijn bezwaren opzij en kon de EG geleidelijk de sancties opheffen. Denemarken stelde daarbij voor om met nieuwe initiatieven het geweld en de spanningen in Zuid-Afrika te doen afnemen. Toen Denemarken het Voorzitterschap kreeg in de tweede helft van 1993, verwoordde het zijn visie in een document dat het voorlegde aan de andere Lidstaten.¹⁸⁸

4.2. Zuid-Afrika dooft mee het kaarsje van EPS

De Deense visie bestond uit een stappenplan dat vijf voorstellen opsomde: meer betrokkenheid van de EG bij de toekomstige verkiezingen in Zuid-Afrika; onderhandelingen voor een nieuw bilateraal economisch kader; hulp in het zoeken naar steun voor Zuid-Afrika in het kader van de Wereldbank en

¹⁸³ M. HOLLAND, *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP joint action and South Africa*, New York, Saint Martin's Press, 1995, p. 58-73.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 63.

¹⁸⁵ M. HOLLAND, *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP joint action and South Africa*, New York, Saint Martin's Press, 1995, p. 61.

¹⁸⁶ M. HOLLAND, "Plus ça change ...?: the European Union-joint action - and South Africa", *Centre for European Policy Studies*, Brussels, nummer 57, 1994, p. 8.

¹⁸⁷ Idem

¹⁸⁸ Ibidem, p. 8-9.

het IMF; het hernieuwen en verder uitbouwen van militaire contacten en diplomatieke betrekkingen en tenslotte het omvormen van het Speciaal Programma tot een langetermijnproject met een nieuw element van conditionaliteit.¹⁸⁹

Toen België in de tweede helft van 1993 het Voorzitterschap overnam werd de agenda gedomineerd door de nakende eerste democratische verkiezingen.¹⁹⁰ Aan de vooravond van het tot stand komen van de EU, één dag voor de inwerkingtreding van het verdrag van Maastricht, werd op een Buitengewone Europese Raad beslist dat Zuid-Afrika het onderwerp zou uitmaken van het eerste beleidskader in het kader van het nieuwe Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid^{191 192}.

Niet alleen voor Zuid-Afrika brak dus een overgangperiode aan. Ook de totstandkoming van een nieuw Europees institutioneel kader voor de externe betrekkingen van de pas opgerichte Europese Unie, voorzien van een vernieuwd en uitgebreider instrumentarium, was ongetwijfeld even wettig voor de EU en haar Lidstaten. In een volgend Hoofdstuk wordt de wederzijdse invloed van beide overgangperiodes besproken.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 9.

¹⁹⁰ M. HOLLAND, *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP joint action and South Africa*, New York, Saint Martin's Press, 1995, p. 67.

¹⁹¹ Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, verder afgekort als 'GBVB'.

¹⁹² Presidency of the European Community, *European Council: Presidency Conclusions*, 29 oktober 1993, Brussel, http://www.europarl.europa.eu/summits/brussels2/oc1_en.pdf, geraadpleegd 1 juni 2012, p. 3.

Hoofdstuk 3: De overgangperiode

1. Een nieuw juridisch kader met een aangepast instrumentarium

In de plaats van ‘Europese Politieke Samenwerking’ kwam het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Het belang van deze overgang was enerzijds symbolisch omdat de EU nu kan optreden als belangrijk internationale speler, met de daartoe behorende verantwoordelijkheid. Anderzijds was deze overgang ook inhoudelijk belangrijk, omdat de EU-bevoegdheden uitgebreid werden.

1.1. Een aangepast instrumentarium

Het Verdrag van Maastricht tot oprichting van de EU, zoals eerder al besproken, voorzag de EU van een nieuw instrumentarium voor het voeren van een GBVB. Het Verdrag sprak, naast een systematische samenwerking, van de geleidelijke tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk optreden op gebieden waar de Lidstaten aanzienlijke gemeenschappelijke belangen hadden.¹⁹³ Daartoe kon de Raad, na onderling overleg, een gemeenschappelijk standpunt bepalen dat vervolgens door de Lidstaten verdedigd werd in internationale organisaties en op internationale conferenties.¹⁹⁴ Tot slot bood het Verdrag de Unie een procedure om een gemeenschappelijk optreden¹⁹⁵ vast te stellen.¹⁹⁶ Dit was één van de belangrijkste elementen van de GBVB. Een onderwerp van een GO kan bij consensus van de Raad die *“onderwerpen zal definiëren waarover men moet beslissen bij gekwalificeerde meerderheid”*.

1.2. Vijf onderwerpen voor een eerste Gemeenschappelijk Optreden

Op de bijzondere Europese Raad van 28-29 oktober 1993 werden vijf onderwerpen als ‘prioritair’ naar voor geschoven in het kader van het nieuwe buitenlandse beleid van de EU.¹⁹⁷ Vier van deze vijf onderwerpen lagen voor de hand, omwille van hun geografische ‘nabijheid’ en hun geopolitieke belangen: vrede en stabiliteit in Europa, de relaties met het Midden-Oosten, het voormalige Joegoslavië en Rusland. Het vijfde onderwerp sloeg op Zuid-Afrika.

¹⁹³ Art. J.1, lid 3 VEU (Maastricht).

¹⁹⁴ Art. J.2, lid 2 VEU (Maastricht).

¹⁹⁵ Gemeenschappelijk Optreden (Joint Action), verder afgekort tot ‘GO’.

¹⁹⁶ Art. J.3 VEU (Maastricht).

¹⁹⁷ Presidency of the European Community, *European Council: Presidency Conclusions*, 29 oktober 1993, Brussel, http://www.europarl.europa.eu/summits/brussels2/oc1_en.pdf, geraadpleegd 1 juni 2012, p. 3.

1.3. Zuid-Afrika als onderwerp van de eerste Gemeenschappelijke Optredens

Op het eerste zicht lijkt het uitzonderlijk dat Zuid-Afrika voorwerp uitmaakt van het vijfde onderwerp. In de ogen van HOLLAND was een GO nochtans *“passend, gerechtvaardigd en sterk gewenst”*.¹⁹⁸ Hij somt hiervoor vijf redenen op.

In de eerste plaats wou de EU tonen dat het klaar was om een belangrijke speler op het wereldtoneel te worden en dat het zich daarom niet louter zou richten op haar nabije omgeving. De tweede en derde reden hangen nauw samen. Al sinds 1976 voerde de EG een onafgebroken uniform beleid ten aanzien van Zuid-Afrika waarbij, weliswaar gepaard met grote interne moeilijkheden, zowat alle mogelijke instrumenten die EPS tot zijn beschikking had, waren aangewend. Hierdoor en omdat de hervormingen voor overeenstemming tussen de Lidstaten hadden gezorgd, was Zuid-Afrika een logisch onderwerp.

Op grond van een vierde reden was Zuid-Afrika daarnaast ook een dankbaar onderwerp gezien de grote kans op slagen. De EU had immers nood aan een succesverhaal na de conflicten in zijn achtertuin waarbij de EU vooral uitblonk in verdeeldheid, afwezigheid en onmacht. De Raad vreesde dat de lijst met de eerste onderwerpen in het kader van het GBVB te riskant kon zijn. Niet alleen de Raad zag in Zuid-Afrika een uitgelezen kans om zich te profileren, ook de Commissie zag dit als een opportuniteit om haar rol binnen het nieuwe GBVB op te eisen. Met betrekking tot Zuid-Afrika kon de Commissie immers terugvallen op de ervaring als gevolg van haar grote betrokkenheid bij het Speciaal Programma. Als vijfde reden kon tot slot stellen dat het onderwerp Zuid-Afrika een voorbeeld van perfecte timing was. In Zuid-Afrika was op hetzelfde moment een overgangsregering, de ‘Transitional Executive Council’¹⁹⁹, op de been gebracht, waarvoor Zuid-Afrika ook internationale steun zocht.

Op basis van deze vijf redenen besluit HOLLAND: *“het niet opnemen van Zuid-Afrika in deze lijst zou net om meer uitleg vragen”*.²⁰⁰ Het Gemeenschappelijk Optreden met betrekking tot Zuid-Afrika was inhoudelijk gezien ook geen breuk met het verleden.

2. Het Gemeenschappelijk Optreden met betrekking tot Zuid-Afrika

Aan de basis van het GO met betrekking tot Zuid-Afrika lag een document dat nog was tot stand gekomen binnen het kader van EPS: het Deense stappenplan. Vanuit deze Deense visie en op grond van het GO stelde de Commissie een document op waarin een werkwijze in drie fasen werd

¹⁹⁸ M. HOLLAND, “Plus ça change ...?: the European Union-joint action - and South Africa”, *Centre for European Policy Studies*, Brussels, nummer 57, 1994, p. 3-4.

¹⁹⁹ Transitional Executive Council, voortaan afgekort als ‘TEC’.

²⁰⁰ M. HOLLAND, “Plus ça change ...?: the European Union-joint action - and South Africa”, *Centre for European Policy Studies*, Brussels, nummer 57, 1994, p. 4.

voorgesteld.²⁰¹ Hoewel in het GO alle drie de grote componenten van de externe betrekkingen van de EU tot uiting gebracht zijn, is het logischer om, wat het handels- en ontwikkelingsbeleid betreft, dit te behandelen bij de bespreking van het pakket aan onmiddellijke maatregelen dat de EU Zuid-Afrika aanbood na de eerste democratische verkiezingen. In het politieke luik van het GO werd de ondersteuning van dit electoraal proces door de EU uitgewerkt.

2.1. De drie opeenvolgende fasen

2.1.1. De eerste fase²⁰²

De eerste fase was een voorbereidingsfase en behandelde de acties in afwachting van de totstandkoming van de TEC. Deze fase omvatte vier elementen: het behoud van het Speciaal Programma op een 'voldoende hoog niveau' tijdens de overgangperiode; ondersteuning voor de opheffing van alle overgebleven sancties; diplomatieke steun voor Zuid-Afrika met betrekking tot de toegang tot de Wereldbank en de IMF-programma's; voorgezette ondersteuning van het democratiserings- en vredesproces naast steun voor het electorale proces. Dit laatste hield concreet het inlichten van kiezers in, naast een toezichhoudende rol en blijvende steun aan de European Community Observer Mission in South Africa²⁰³, een eerste missie van waarnemers die gestuurd werd onder het Britse Voorzitterschap.

2.1.2. De tweede fase²⁰⁴

De tweede fase ging in na de officiële inwerkingtreding van de TEC in december 1993. Deze fase omvatte vijf elementen met op de eerste plaats het opheffen van de resterende sancties met betrekking tot militaire attachés, de samenwerking op het vlak van veiligheid en nucleaire technologieën en de Gedragscode; ten tweede het instellen van een Commissie delegatie als bewijs van de normalisering van de relatie; ten derde moest de politieke dialoog tot stand gebracht worden, zodat Zuid-Afrika kon uitgroeien tot een belangrijke gesprekspartner van de EU; en ten vierde, ook een signaal van normalisering, moest men een dialoog aangaan in verband met een toekomstig ontwikkelingsbeleid en tenslotte moest aan de Commissie de bevoegdheid gegeven worden om met TEC in discussie te treden over een nieuw bilateraal kader voor de economische- en handelsrelaties tussen de EU en Zuid-Afrika.

²⁰¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, 29 september 1993, COM (1993) 460 def.

²⁰² Ibidem, p. 3-4.

²⁰³ De European Community Observer Mission in South Africa, verder afgekort als 'ECOMSA'.

²⁰⁴ Ibidem, p. 5-6.

2.1.3. De derde fase²⁰⁵

De beleidsdetails voor de finale post-electorale of derde fase, samen met een geschikt kader voor samenwerking, waren logisch omdat ze afhankelijk waren van de omvang van de dialoog met de TEC. Bij succes zou de Commissie verzocht worden om 'mandaat te krijgen voor onderhandelingen tot een langetermijnovereenkomst die het geheel van de bilaterale relaties zou omvatten'.

2.2. Politieke luik

De belangrijkste en meest concrete component van het politieke luik van het GO met betrekking tot Zuid-Afrika was het sturen van verkiezingswaarnemers. Hoewel Rusland in deze materie de primeur had, wijst HOLLAND op de beperkte betrokkenheid waardoor Zuid-Afrika de eerste echte test was.²⁰⁶ Naast een Europese Verkiezingseenheid (EUNELSA)²⁰⁷ bood de EU ook steun inzake veiligheid, bemiddeling en logistiek en administratieve aspecten. De financiële kost werd, na moeilijk overleg, onder de Lidstaten en de Commissie verdeeld en een coördinerende rol werd toebedeeld aan de Commissie. HOLLAND ziet hierin het 'communautair karakter' van de missie, hoewel hij erkent dat dit vooral op administratief vlak was.²⁰⁸ Een andere kritiek op de missie volgens hem, was dat kwaliteit ondergeschikt was aan kwantiteit.²⁰⁹ Toch zorgde de betrokkenheid van de EU voor transparantie en meer vertrouwen in de verkiezingsuitslag, waardoor de EU een belangrijke factor was in het succes van de eerste democratische verkiezingen.²¹⁰

Een andere component van het politieke luik was het openen van een Delegatie van de Commissie in Pretoria, op basis waarvan dialoog en directe communicatie mogelijk werden. Toch was deze eerste fysieke vertegenwoordiging van de EU op Zuid-Afrikaanse bodem vooral een grote symbolische stap.²¹¹

2.3. Beleidsheroëntering

De eerste democratische verkiezingen draaiden uit op een eclatante overwinning van het ANC. Dit ANC was gezegend met een persoonlijkheid zoals Nelson Mandela. Het ANC zag in hem een symbolische overgangsfiguur die als president veel deuren kon openen, en dat bleek ook uit de internationale steun waarop het hervormde Zuid-Afrika kon rekenen. Ook de EU bood Zuid-Afrika een pakket aan onmiddellijke maatregelen aan.

²⁰⁵ Ibidem, p. 6.

²⁰⁶ M. HOLLAND, "The Joint Action on South Africa: a Successful Experiment?" in HOLLAND, M. (ed.), *Common Foreign and security policy: the record and reforms*, Londen, Pinter, 1997, p. 177.

²⁰⁷ The EU Electoral Unit in South Africa, verder afgekort tot 'EUNELSA'.

²⁰⁸ Idem.

²⁰⁹ Ibidem, p. 178.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ M. HOLLAND, "Plus ça change ...?: the European Union-joint action - and South Africa", *Centre for European Policy Studies*, Brussels, nummer 57, 1994, p. 24.

Hoofdstuk 4: De eerste relaties met democratisch Zuid-Afrika

1. Een wederzijds belang

Zowel Zuid-Afrika als de EU hadden er belang bij om hun onderlinge relaties verder uit te diepen. Zuid-Afrika wou immers zichzelf zo snel mogelijk, na een decennialange periode van isolatie, gaan manifesteren op het wereldtoneel als een land zoals een ander. Eén van de elementen die daar volgens OLIVIER kon toe bijdragen was een solide relatie met de internationale gemeenschap.²¹² PERRY wijst in dit verband wel terecht op het grote wantrouwen van Zuid-Afrika over het genereus karakter van de internationale steun.²¹³

De EU in zijn hoedanigheid van grootste economische wereldmacht was de belangrijkste partner waarmee Zuid-Afrika een bijzondere band moest opbouwen in de toekomst. Ook voor de EU was Zuid-Afrika zowel een belangrijk symbooldossier als een strategische partner en dit in Afrika in het algemeen en in de Zuidelijk Afrikaanse regio in het bijzonder. OLIVIER omschrijft het symbolisch belang van de relaties met Zuid-Afrika voor de EU als volgt: *“voor de EU is de voortzetting van een beleid van constructief engagement met een land dat voor de grote uitdaging staat om af te rekenen met de wanpraktijken van het verleden van cruciaal belang”*.²¹⁴ Om deze reden keurde de Raad onmiddellijk na de eerste democratische verkiezingen op 18 april 1994 een pakket van onmiddellijke maatregelen goed.²¹⁵

2. De onmiddellijke maatregelen

2.1. Het pakket aan maatregelen

Door de goedkeuring van een ‘pakket van onmiddellijke maatregelen’ kon de EU zowel het prille democratiseringsproces ondersteunen als bijdragen aan de heropbouw en verdere ontwikkeling van

²¹² G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 57.

²¹³ B. PERRY, “Rhetoric or Reality? EU policy towards South Africa, 1977-2000”, *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, nummer 19, Manchester, October 2000, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/4/1/256.full.pdf>, geraadpleegd 25 juni 2012, p. 5.

²¹⁴ G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 57.

²¹⁵ L. FIORAMONTI, “The European Union promoting democracy in South Africa: strengths and weaknesses” *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, Sienna, www.edpsg.org/Documents/DP30.doc, geraadpleegd 27 maart 2012, p. 5.

Zuid-Afrika. De Commissie stelde dat dit pakket tot doel had tegemoet te komen aan de onmiddellijke noden van Zuid-Afrika.²¹⁶

Op basis van dit pakket konden de drie grote pijlers van de toekomstige bilaterale betrekkingen tussen de EU en Zuid-Afrika worden afgeleid. In de eerste plaats werd het belang van de onderlinge handel tussen beide partijen benadrukt met betrekking tot een vlotte integratie van Zuid-Afrika in de wereldeconomie. Daarnaast kwamen ook ontwikkelingssamenwerking en een regionale politieke dialoog naar voor als belangrijke thema's. Deze regionale dimensie wordt later nog besproken.

Met het oog op de toegankelijkheid van de Europese economische markt voor Zuid-Afrikaanse producten, werden de resterende restrictieve maatregelen opgeheven en bood de EU Zuid-Afrika het 'meestbegunstigingsbeginsel' aan, net zoals technische bijstand voor het liberaliseren van de Zuid-Afrikaanse economie.²¹⁷ Daarnaast beloofde de EU om Europese investeringen aan te moedigen en om samenwerking op te starten in diverse domeinen zoals industrie, handel, telecommunicatie, wetenschap en techniek en onderwijs en opleiding.²¹⁸ Het pakket focuste verder op het bieden van passende ontwikkelingshulp. Het 'Speciale Programma voor de Slachtoffers van Apartheid' zou daarbij worden vervangen door een algemener 'Europees Programma voor de Reconstructie en Ontwikkeling'.²¹⁹

In afwachting van een allesomvattend kader voor de toekomstige relaties tussen beide partijen, wenste de EU op korte termijn een interim-overeenkomst tot stand te brengen. Ondertussen bood de EU Zuid-Afrika toegang tot het voordelige handelsregime van het 'Algemeen Preferentie Stelsel'.^{220 221}

2.2. De toegang tot het Algemeen Preferentie Stelsel

Eén van de manieren waarop de EU Zuid-Afrika wou tegemoetkomen in haar pogingen om de noodzakelijke interne hervormingen te ondersteunen, was de tijdelijke toekenning van de

²¹⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad - Voorstel aan de nieuwe regering van Zuid-Afrika voor te leggen maatregelen - initiële maatregelen en interimovereenkomst, 6 april 1994, COM (1994) 123 def.

²¹⁷ A. GRAUMANS, "The European Union – South Africa Negotiations: The sting is in the tail", *NIZA Occasional Papers*, nummer 1, 1998, <http://archive.niza.nl/uk/publications/016/niza-paperno1-1998.htm?&username=guest@niza.nl&password=9999&groups=NIZA&workgroup=>, geraadpleegd 7 mei 2012, p. 4.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Algemeen Preferentie Stelsel, verder afgekort als 'APS'.

²²¹ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010 en S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 68.

handelsvoordelen onder het APS.²²² Dit APS is een unilateraal en niet wederkerig mechanisme dat, in overeenstemming met het internationaal handelsrecht, discriminatie op het vlak van handelsregimes toelaat tussen landen die verschillen in graad van ontwikkeling.²²³ De bestaansredenen ervan moet gezocht worden in de ontstaansgeschiedenis van de GATT die aanvankelijk een overeenkomst was tussen bijna uitsluitend ontwikkelde landen.²²⁴ Na het dekolonisatieproces traden echter steeds meer ontwikkelingslanden toe, wat in 1979 leidde tot de 'enabling clause'.²²⁵

Deze clausule biedt een juridische grond die afwijkingen op de GATT-principes toelaat, waardoor ontwikkelingslanden hun producten tegen preferentiële voorwaarden op de markten van ontwikkelde landen kunnen brengen. Het APS van de EG ontstond al in 1971 als één van de antwoorden op het principe van wederkerigheid dat de EG tot dan toepaste op haar relaties met ontwikkelingslanden.²²⁶ Omdat het APS van de EG de 'enabling clause' voorafging, was het gebaseerd op een principe in het kader van 'United Nations Conference on Trade and Development'.^{227 228}

Met betrekking tot Zuid-Afrika werd er een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds de industriële producten en anderzijds de landbouwproducten.²²⁹ Daar waar de eerste soort onmiddellijk onder het APS viel, werden de landbouwproducten pas met vertraging onder dit bevoorrechte handelsregime ondergebracht. Daarenboven werden bij deze laatste categorie ook talrijke producten uitgesloten van het APS.²³⁰ Het APS met betrekking tot de industriële producten van Zuid-Afrika hield de vermindering van tarieven in met uitzondering van kolen en staal.²³¹ De impact hiervan op de Zuid-Afrikaanse economie was echter gering gezien de aard van het grootste

²²² B. PERRY, "Rhetoric or Reality? EU policy towards South Africa, 1977-2000", *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, nummer 19, Manchester, October 2000, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/4/1/256.full.pdf>, geraadpleegd 25 juni 2012, p. 7.

²²³ X, Office for promotion of Parliamentary Democracy in Co-Operation with the Policy Department of DG EXPO, "Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts and Key Issues", *Europees Parlement*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/EPAsSpring2012final.pdf, geraadpleegd 30 juni 2012, p. 15.

²²⁴ L. BARTELS, "The Trade and Development Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, jaargang 18, nummer 4, 2007, p. 739-740.

²²⁵ X, Office for promotion of Parliamentary Democracy in Co-Operation with the Policy Department of DG EXPO, "Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts and Key Issues", *Europees Parlement*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/EPAsSpring2012final.pdf, geraadpleegd 30 juni 2012, p. 15.

²²⁶ *Ibidem*, p. 739.

²²⁷ United Nations Conference on Trade and Development, verder afgekort als 'UNCTAD'.

²²⁸ *Idem*.

²²⁹ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

²³⁰ B. PERRY, "Rhetoric or Reality? EU policy towards South Africa, 1977-2000", *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, nummer 19, Manchester, October 2000, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/4/1/256.full.pdf>, geraadpleegd 25 juni 2012, p. 7.

²³¹ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

deel van de Zuid-Afrikaanse uitvoer. Omdat Zuid-Afrika vooral primaire grondstoffen uitvoerde, kon een groot deel van de Zuid-Afrikaanse uitvoer al taksvrij terechtkomen op de Europese markt.²³²

De EU benadrukte bovendien dat het APS slechts een tijdelijke oplossing bood en dat de overeenkomst die het van plan was te sluiten in de lijn kon liggen van het APS-regime.²³³ HURT stelt dat het aanbod van de EU een grote symbolische waarde had als uitdrukking van haar bereidheid om het ontwikkelingskarakter van Zuid-Afrika in overweging te nemen.²³⁴

²³² Idem.

²³³ Idem.

²³⁴ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 68.

Hoofdstuk 5: Conclusie

Omwillen van het ondemocratisch politiek regime was het niet mogelijk voor de EG om bilaterale relaties aan te knopen met Zuid-Afrika. Hierdoor kon enkel binnen het institutioneel kader actie ondernomen worden. Aangezien Apartheid een politiek onderwerp was, viel het onder het politieke luik van het institutioneel kader, dat nog volop in de steigers stond. Het gebrek aan een volwaardig juridisch kader, in combinatie met interne verdeeldheid tussen de Lidstaten, maakte een uniform beleid moeilijk. Toch plaatsten de EG-Lidstaten Zuid-Afrika op de agenda en formuleerde het een dubbele doelstelling. De eerste doelstelling had rechtstreeks betrekking op Zuid-Afrika, waarbij de EG-lidstaten zich wilden inzetten om het Apartheidsregime te doen afschaffen. Een tweede doelstelling was eerder indirect en bestond uit het ondersteunen van de Zuidelijk Afrikaanse regio in hun streven naar het terugdringen van hun economische afhankelijkheid ten opzichte van Zuid-Afrika, in de hoop Zuid-Afrika nog meer te isoleren.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie lijkt het gemeenschappelijk beleid van de EG en haar Lidstaten ten aanzien van Zuid-Afrika geen succes. In de terughoudendheid van de Lidstaten binnen het kader van EPS kan een impliciete, derde doelstelling gezien worden: het beschermen van de eigen economische belangen van sommige Lidstaten in Zuid-Afrika. Dit kwam tot uiting in het reactief karakter van het gemeenschappelijke beleid waardoor de indruk gewekt werd dat de maatregelen die dan toch genomen werden, eerder afleidingsmanoeuvres waren om te ontsnappen aan internationale kritiek.

Een verklaring die niet over het hoofd mag worden gezien, is het pseudo-juridisch kader van EPS en het beperkt instrumentarium. In een samenwerkingsforum zoals EPS, zijn politieke verklaringen en diplomatieke *démarches* de enige instrumenten. Dit betekende dat EPS, gezien de afwezigheid van een eigen militaire macht, geen middelen had om deze politieke verklaringen kracht bij te zetten. In de opeenvolging van de verschillende instrumenten die ingezet werden tegen het apartheidsregime, kon een tendens gezien worden waarbij de Lidstaten, verenigd binnen het intergouvernementele EPS, steeds dichterbij kwamen bij de scheidingslijn met de supranationale EG.

Zowel de Gedragscode voor Europese ondernemingen in Zuid-Afrika als een eerste pakket restrictieve maatregelen bleven louter in handen van de Lidstaten, wat een uniforme toepassing verhinderde. Pas bij het tweede pakket restrictieve maatregelen werd over de scheidingsmuur tussen EPS en de EG geklommen en gebruik gemaakt van het economisch luik van het institutioneel kader. Zowel de formulering als de gekozen rechtshandeling en de vele uitzonderingen ondermijnden echter de efficiëntie van deze sancties.

Een ander verhaal zijn de positieve maatregelen en de ondersteuning van de regionale integratiestructuur SADCC, die allebei onder het ontwikkelingsluik van het institutioneel kader vielen. In het ontstaan van SADCC zien sommigen de hand van de EG, die zo haar eigen integratiemodel opdrong aan de Zuidelijk Afrikaanse regio. Dit maakt dat zowel SADCC als SACU voor een deel als Europese creaties kunnen worden beschouwd.

Een andere invalshoek voor een evaluatie van het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot Zuid-Afrika is de impact van dit beleid op het institutioneel kader zelf, en in het bijzonder op het naar elkaar toegroeien van de verschillende luiken. Bij een analyse van de gebruikte instrumenten valt op dat, ondanks de interne verdeeldheid van de Lidstaten in een progressief en een behoudensgezind kamp, de instrumenten toch steeds dichters opschoven in de richting van het economische luik.

Dit strookt niet met de eigenlijke aard van een loutere samenwerking op het vlak van buitenlandse politiek waar unanimiteit de regel is en bijgevolg het gemeenschappelijk beleid dat van de kleinst gemene deler is. Opvallend is dus dat het compromis steeds meer opschoof in de richting van het progressieve kamp. Een verklaring daarvoor is ongetwijfeld de externe druk op de behoudensgezinde landen, niet in het minst de Afrikaanse landen die nog steeds nauwe banden hadden met enkele Lidstaten. Op dit vlak kan dus gesteld worden dat door de politieke samenwerking binnen EPS, bepaalde landen meer gingen bijsturen dan dat ze zonder EPS zouden hebben gedaan.

Daar waar het beleid, gericht op de eerste doelstelling, zeer moeizaam tot stand kwam, was overeenstemming met betrekking tot ontwikkelingssteun veel makkelijker te bereiken. In tegenstelling tot de paar sancties waarbij ook over de scheidingsmuur werd geklommen, waren de EG-instellingen, in het bijzonder de Commissie, heel nauw betrokken bij het Speciale Programma voor de slachtoffers van apartheid, waardoor zij hun rol wat de externe betrekkingen betreft, konden uitbreiden.

Op het moment waarop zowel Zuid-Afrika als de nieuw opgerichte EU zich in een overgangperiode bevonden, werd duidelijk dat Zuid-Afrika steeds meer als een symbolisch dossier werd uitgespeeld. Hoewel de EU in het algemeen nood had aan een succesverhaal na het falen in haar eigen achtertuin, had ze in het bijzonder nood aan een succesverhaal op het Afrikaanse continent. De EU bracht dit tot uiting door Zuid-Afrika op te nemen in het eerste Gemeenschappelijk Optreden naast vier andere, meer voor de hand liggende onderwerpen. De belangrijkste politieke component van het Gemeenschappelijk Optreden bestond uit het zenden van een uitgebreide missie van verkiezingswaarnemers om mee te helpen aan de eerste democratische verkiezingen in Zuid-Afrika.

Meteen na de geslaagde verkiezingen, bood de EU Zuid-Afrika een pakket van onmiddellijke maatregelen aan, waarin zowel politieke, regionale als ontwikkelingsgerichte onderwerpen aan bod kwamen. Het belangrijkste onderdeel van dit pakket bestond uit het verlenen van toegang voor Zuid-Afrika tot het Algemeen Preferentieel Stelsel. Toch kan hier al een koerswijziging opgemerkt worden, waarbij de EU steeds protectionistischer werd in de maatregelen, en in het bijzonder de

uitzonderingen hierop, die ze Zuid-Afrika aanbood. Of deze trend zich ook in een volgende fase, waarin bilaterale relaties tot stand werden, bestendigde, wordt bestudeerd in Deel 3 dat het normatief kader van de externe betrekkingen van de EU met betrekking tot Zuid-Afrika analyseert.

DEEL 3: DE NORMATIEVE DIMENSIE VAN HET JURIDISCH KADER

Hoofdstuk 1: Een overzicht

Na de eerste succesvolle democratische verkiezingen, werden zowel de blanke als de zwarte Zuid-Afrikanen wakker in een ander land. Na de euforie kwam al snel de realisatie dat Zuid-Afrika zichzelf zowel op nationaal, regionaal, continentaal als op mondiaal niveau moest gaan heruitvinden.

Veel tijd kreeg het daar niet toe van de EU. Al bij het Gemeenschappelijk Optreden, en later bij het pakket aan onmiddellijke maatregelen, drong de EU aan op een algemeen juridisch kader voor de toekomstige en tegelijkertijd eerste bilaterale betrekkingen met Zuid-Afrika. Een 'Interim-Samenwerkingsovereenkomst' kon in 1994 tot stand worden gebracht en vormde zo een eerste normatief kader voor de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika.

Na het nemen van deze tussenstap, kon de focus volledig gericht worden op het zoeken naar een breder juridisch kader. Een voorstel dat Zuid-Afrika aan de EU deed, was de toetreding tot het handelsregime van de Lomé Conventies. De EU nam het verzoek in overweging maar reageerde met een tegenvoorstel.

De EU stelde Zuid-Afrika een tweesporenbeleid voor, waarbij de onderhandelingen konden worden geopend met het oog op een gekwalificeerd lidmaatschap van de Lomé Conventies. Voor andere, vooral handelsgeoriënteerde aspecten moest een algemene handels- en samenwerkingsovereenkomst tot stand worden gebracht. In de ogen van de EU moest ook het tweede spoor nog opgesplitst worden in een algemene bilaterale overeenkomst en een paar bilaterale sectorale overeenkomsten.

Zuid-Afrika ging in op het officiële verzoek van de EU om de onderhandelingen op te starten. Na het ontvangen van een uitgewerkt voorstel, besloot Zuid-Afrika een tegenvoorstel te doen waarbij het aangaf meer aandacht voor zijn regionale verbintenissen, zijn verschillende staat van ontwikkeling te willen. Het enige wat doorgesijpeld is in de overeenkomst die uiteindelijk werd gesloten, is enerzijds de naam die Zuid-Afrika voorgesteld had en anderzijds de ontkoppeling van de algemene en de sectorale overeenkomsten.

Na een lang en moeizaam onderhandelingsproces kwam in 1999 uiteindelijk de 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' tot stand, die onmiddellijk provisioneel van toepassing werd verklaard. Drie van de vier sectorale overeenkomsten kwamen in dezelfde periode tot stand. Tot 2006 vormden deze het normatieve kader van de bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika.

2006 bleek een cruciaal jaar voor de bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika aangezien het normatieve kader zich opsplijste in drie overeenkomsten, waarvan één met een regionale dimensie.

Wat de overeengekomen herzieningsprocedure betrof, vroeg Zuid-Afrika de EU om mee ingeschakeld te worden in de Economische Partnerschapsovereenkomsten die de EU aan het onderhandelen was met regionale integratiestructuren binnen de ACS-groep. De herzieningsprocedure werd voortgezet voor de niet-handelsgeoriënteerde aspecten en leidde in 2012 tot de goedkeuring van een 'Herziene Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking'.

De onderhandelingen binnen de EU-SADC EPA-configuratie verlopen daarentegen bijzonder moeizaam, waardoor een volwaardige overeenkomst nog niet in zicht is.

Tot slot gaf ook het 'Strategisch Partnerschap', dat in 2006 tot stand werd gebracht, een nieuwe dimensie aan de bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika.

Hoofdstuk 2: De zoektocht naar een passend bilateraal kader

1. Inleiding

Op hun zoektocht naar een bilateraal kader, sloten de EU en Zuid-Afrika in 1994 een interim-samenwerkingsovereenkomst die als tussenoplossing kon fungeren in afwachting van een algemener kader. Zuid-Afrika nam daarbij het eerste initiatief door de EU om toelating te verzoeken voor toetreding tot de handelsbepalingen van Lomé. De EU wees het verzoek af maar stelde een tweesporenbeleid voor.

2. Interim-Samenwerkingsovereenkomst van 1994²³⁵

De Interim-Samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Zuid-Afrika werd ondertekend in oktober 1994 en goedgekeurd door de Raad in december 1994. Het doel van deze overeenkomst was het leggen van een basis voor de toekomstige relaties tussen de EU en Zuid-Afrika. Op grond van deze Overeenkomst kon de Europese Investeringsbank²³⁶ transacties opstarten ten aanzien van Zuid-Afrika.²³⁷

De Interim-Samenwerkingsovereenkomst begon met een mensenrechten- en democratieclausule die een 'essentieel onderdeel' uitmaakt van de Overeenkomst.²³⁸ Eén van de laatste artikelen is dan ook een niet-uitvoeringsclausule die stelde dat de partij die van oordeel was dat de andere partij niet heeft voldaan aan een door de overeenkomst opgelegde verplichting, passende maatregelen kan nemen.²³⁹ Op beide types van clausules wordt later nog uitgebreider teruggekomen.

De kernbepaling van deze Interim-Samenwerkingsovereenkomst bepaalde dat de EU en Zuid-Afrika hun betrekkingen wilden versterken *“ter bevordering van een harmonische, evenwichtige en duurzame sociale en economische ontwikkeling”*.²⁴⁰ Daartoe verbonden ze zich om de onderlinge samenwerking op te voeren op *“alle gebieden die onder hun onderscheiden bevoegdheden vallen,*

²³⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L 341 van 30 december 1994, verder afgekort als 'Interim-Samenwerkingsovereenkomst'.

²³⁶ Europese Investerings Bank verder afgekort als 'EIB'.

²³⁷ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 68.

²³⁸ Art. 1 van de Interim-Samenwerkingsovereenkomst.

²³⁹ Art. 7 van de Interim-Samenwerkingsovereenkomst.

²⁴⁰ Art. 2 en Preambule van de Interim-Samenwerkingsovereenkomst.

met inbegrip van het handelsverkeer". Zowel de EU als Zuid-Afrika verbonden zich om elk, binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, middelen ter beschikking te stellen om de verwezenlijking van deze doeleinden te vergemakkelijken.²⁴¹

Tot slot uitten de EU en Zuid-Afrika in deze Interim-Samenwerkingsovereenkomst hun bereidwilligheid om *"onverwijld"* besprekingen te voeren over de toekomstige betrekkingen tussen beide partijen over een *"veel omvattende langetermijnrelatie"*.²⁴² Daartoe bepaalde de Interim-Samenwerkingsovereenkomst overigens dat het niet de bedoeling van de partijen was om in enige manier vooruit te lopen op de besprekingen of onderhandelingen ervan.²⁴³

KIBBLE bekritiseert de Interim-Samenwerkingsovereenkomst en stelt dat deze niet als basis kon dienen voor de toekomstige relaties tussen de EU en Zuid-Afrika omdat het daaromtrent niets concreets bepaalde.²⁴⁴ Volgens hem betekende de Interim-Samenwerkingsovereenkomst niets meer dan een tijdelijk juridisch kader. OLIVIER vindt dat *"de vroegere toverformule van altruïsme die de EU houding tegenover Zuid-Afrika karakteriseerde, plaats maakte voor een meer competitieve en egoïstische beleidsstrategie"*.²⁴⁵

In oktober 1994 nodigde de EU Zuid-Afrika officieel uit voor onderhandelingen om een uitvoerige juridische kaderovereenkomst tot stand te brengen die de relaties tussen beide partijen op lange termijn zou kunnen regelen. Zuid-Afrika reageerde door in november de EU te verzoeken om toetreding tot de Lomé Conventie.

3. Het toetredingsverzoek van Zuid-Afrika tot de Lomé Conventie

Zuid-Afrika opperde dat markttoegang onder het voordelige regime van de Lomé Conventie het land doorheen enkele cruciale jaren kon loodsen, waarin het niet alleen de democratie moest consolideren maar ook de basis leggen voor zijn duurzame ontwikkeling. Door Zuid-Afrika tot op zekere hoogte hetzelfde handelsregime aan te bieden als dat van de andere ACS-landen²⁴⁶, waaronder al zijn buurlanden, kon het land zijn politieke en economische programma's uitvoeren zonder grote economische, sociale of politieke neveneffecten. De termijn van de Lomé IV Conventie

²⁴¹ Art. 4 van de Interim-Samenwerkingsovereenkomst.

²⁴² Preambule van de Interim-Samenwerkingsovereenkomst.

²⁴³ Art. 3 van de Interim-Samenwerkingsovereenkomst.

²⁴⁴ S. KIBBLE, P. GOODISON en B. TSIE, "The uneasy triangle-South Africa, Southern Africa and Europe in the post-apartheid era", *International Relations*, volume 12, nummer 4, 1995, p. 55.

²⁴⁵ G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 58.

²⁴⁶ ACS landen: Landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan.

zou niet veel later zou verstrijken. Om die reden verzocht Vice-President Mbeki de EU om toe te treden.²⁴⁷

3.1. Het verzoek

Het voorstel van Zuid-Afrika betrof niet de volledige toetreding tot de Lomé Conventie. In zekere zin stelde Zuid-Afrika een tweeledige aanpak voor: een toetreding tot de handelsbepalingen van de Lomé Conventie en bilaterale overeenkomsten voor de resterende onderwerpen. Met het oog op de nodige interne en regionale hervormingen gaf Zuid-Afrika wel te kennen dat een vrijhandelsovereenkomst geen passende oplossing kon zijn.²⁴⁸ HOLLAND beaamde dit en wees vooral op de betere markttoegang voor Zuid-Afrikaanse landbouwproducten en op de uniformiteit in de relaties tussen de EU en de Zuidelijk Afrikaanse regio.²⁴⁹ Een ander voordeel voor Zuid-Afrika was dat het, door een snel realiseerbare oplossing op korte termijn, tijd kon winnen voor de ontwikkeling van zowel interne hervormingen als externe (handels)relaties.²⁵⁰

Het voorstel van Zuid-Afrika kon rekenen op de steun van zowel de Zuidelijk Afrikaanse regio, de hele ACS-groep en zelfs het Europees Parlement.²⁵¹ De steun van de ACS-groep is opmerkelijk maar kan verklaard worden als een strategie met het oog op de nakende onderhandelingen met de EU over een toekomstig beleid ter vervanging van het handelsregime van Lomé. Met Zuid-Afrika hadden deze landen zo immers een invloedrijk land aan hun zijde.²⁵² Vanuit juridisch oogpunt was vooral de steun van deze ACS-landen voor het verzoek van Zuid-Afrika cruciaal. Artikel 363 van de Lomé IV Conventie vereiste immers de unanieme goedkeuring door de andere Verdragspartijen vooraleer een land kon toetreden tot deze Conventie.²⁵³

²⁴⁷ G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 58.

²⁴⁸ T. MANUEL, aangehaald in A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

²⁴⁹ M. HOLLAND, "South Africa, SADC and the European Union: Matching Bilateral with Regional Policies", *The Journal of Modern African Studies*, volume 33, nummer 2, 1995, p. 277.

²⁵⁰ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

²⁵¹ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010 en S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 73

²⁵² S.R. HURT, *Idem*.

²⁵³ Art. 363 van de Vierde ACS-EEG-Overeenkomst ondertekend op 15 december 1989 te Lomé – Princiële Protocol – Protocol nr. 1 betreffende de definitie van het begrip "produkten van oorsprong" en de methoden van administratieve instellingen – Protocol nr. 3 betreffende de evoorrecht en immuniteiten – Protocol nr. 4 betreffende de tenuitvoerlegging van Artikel 178 – Protocol nr. 5 betreffende bananen – suiker – Protocol nr. 9

3.2. De verwerping van het verzoek door de Europese Unie

Hoewel zelfs het Europees Parlement gewonnen was voor de gekwalificeerde toetreding van Zuid-Afrika tot de Lomé Conventie, weigerde de EU het verzoek om drie verschillende redenen.

In de eerste plaats argumenteerde het dat de inwilliging van het verzoek niet te verdedigen was in het kader van de GATT en WTO omdat Zuid-Afrika hier niet als een ontwikkelingsland werd gekwalificeerd. Het toelaten tot een niet-wederkerig handelsregime zou in de ogen van de EU tot felle kritiek kunnen leiden van andere WTO-leden.²⁵⁴ Omdat het Lomé-regime op zich al controversieel was, wou de EU vermijden dat de toetreding van Zuid-Afrika de laatste druppel zou zijn.²⁵⁵ Een juridische grondslag voor deze reden zou gevonden kunnen worden in artikel 363 Lomé IV dat een toelatingsvoorwaarde stelt voor elk toekomstig lid. Uit dit artikel kan worden afgeleid dat een potentieel lid een economische structuur en productie moet hebben die vergelijkbaar is met die van de andere ACS-landen.²⁵⁶

GRAUMANS weerlegt dit argument door te wijzen op de relativiteit van zo'n kwalificatie. De algemene economische toestand van Zuid-Afrika was niet representatief voor de welvaart van het merendeel van de Zuid-Afrikaanse bevolking en bovendien waren volgens de VN enkele ACS-landen zelfs meer ontwikkeld.²⁵⁷ HURT legt de nadruk op de dualiteit van de Zuid-Afrikaanse economie, die men bij geen enkel ACS-land terugvindt.²⁵⁸ OLIVIER tot slot wijst op Zuid-Afrika's BBP dat zelfs groter was dan dat van Finland, Griekenland, Portugal en Ierland, vier EU-lidstaten.²⁵⁹

Een tweede reden waarom de EU het verzoek van Zuid-Afrika afwees, was het gevaar voor de belangen van de ACS-groep. De waarde van de export van Zuid-Afrika naar de EU bedroeg meer dan

betreffend ede produkten die onder de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vallen – Slotakte – Gemeenschappelijke verklaringen – Unilaterale verklaringen, *Pb.* L. 229 van 17 augustus 1991, verder afgekort als 'Lomé IV'.

²⁵⁴ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 73.

²⁵⁵ G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 60.

²⁵⁶ Art. 363, lid 1 van Lomé IV.

²⁵⁷ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

²⁵⁸ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 73.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 72.

²⁵⁹ G. OLIVIER G, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 60.

een derde van die van de export vanuit alle ACS-landen samen.²⁶⁰ Opnieuw kan een juridische grondslag gevonden worden voor deze reden in artikel 363 Lomé IV. Een toetreding van een nieuw land tot de Lomé IV Conventie mag immers op geen enkele wijze afbreuk doen aan de voordelen die de andere ACS-landen genieten op grond van de Conventie die ze eerder ondertekenden.²⁶¹

MANUEL ontkracht dit argument echter door te wijzen op het grote verschil in producten die voor de uitvoer bestemd zijn tussen Zuid-Afrika en de ACS-landen.²⁶²

De derde, en volgens GRAUMANS doorslaggevende reden, was de dreiging die uitging van de Zuid-Afrikaanse landbouwproducten voor de markten van de Zuid-Europese landen.²⁶³ Een studie van STEVENS en KENNAN toont echter aan dat de impact van de toetreding voor deze landen slechts minimaal zou zijn. Zij stellen zelfs dat enkele EU-lidstaten, waaronder het Zuid-Europese land Spanje, zouden profiteren van de goedkopere invoer van Zuid-Afrikaanse producten.²⁶⁴ GRAUMANS stelt hieromtrent dat de EU eigenlijk meer haar nabuurschapsbeleid in gedachten had. Ze wijst op het gevaar voor competitie met Noord-Afrikaanse landen en met bepaalde Oost-Europese landen die potentiële toekomstige lidstaten waren.²⁶⁵

Omwille van deze drie redenen weigerde de EU de onvoorwaardelijke toetreding van Zuid-Afrika tot de bepalingen van de Lomé Conventie. De EU toonde zich daarentegen wel bereid om Zuid-Afrika met betrekking tot bepaalde aspecten van de Lomé Conventie een gekwalificeerde toetreding toe te staan maar niet het voordelige handelsregime. In tegenstelling tot de drie eerder negatieve argumenten van de EU, kan bij HURT een vierde, positieve reden gevonden. Hij zag een volwaardig lidmaatschap eerder als een remmende factor voor de liberalisering van de Zuid-Afrikaanse

²⁶⁰ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", SAGE, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 72.

²⁶¹ Art. 363, lid 4 van Lomé IV Conventie. Het artikel specificeert deze voordelen en verwijst naar de samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering, de stabilisatie van de exportopbrengsten en industriële samenwerking.

²⁶² T. MANUEL, aangehaald in A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

²⁶³ S. DE PRETER, "Zuid-Afrika misrekenet zich in Europese Unie", *De Standaard*, 12 januari 1999, <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DSM9901120001>, geraadpleegd 21 november 2010; .R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", SAGE, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 73 en G. OLIVIER, *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, p. 59.

²⁶⁴ C. STEVENS, J. KENNA en S. FISCHER, *Trade between South Africa and Europe Future prospects and policy choices*, Brighton, Institute of Development Studies, 1995, p. 46.

²⁶⁵ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

economie.²⁶⁶ Deze gekwalificeerde toetreding was één spoor van het tweesporenbeleid dat de EU voor ogen had.

3.3. Het voorstel van de EU: een tweesporenbeleid

De Raad van Ministers had de Commissie na een vergadering op 19 juni 1995 een mandaat gegeven om met Zuid-Afrika de onderhandelingen op te starten voor een tweesporenbeleid.²⁶⁷ Aan de ene kant wou de EU via een nieuw protocol bij de Lomé Conventie de toetredingsvoorwaarden voor Zuid-Afrika vastleggen en aan de andere kant wou ze voor de overige onderwerpen een bilaterale handels- en samenwerkingsovereenkomst onderhandelen. De Commissie verantwoordde deze visie door te wijzen op het feit dat deze benadering beantwoordde aan het tweeledige karakter van de Zuid-Afrikaanse maatschappij.²⁶⁸

4. De gekwalificeerde toetreding van Zuid-Afrika tot de Lomé Conventie

Het 'Protocol Nr. 11 betreffende de toetreding van de Republiek Zuid-Afrika tot de Vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé'²⁶⁹ omschrijft de gekwalificeerde of conditionele toetreding.²⁷⁰ Vanuit juridisch oogpunt, en afgaand op artikel 363 Lomé IV, is dergelijk gekwalificeerd lidmaatschap uitzonderlijk. Dit artikel stelde immers dat elk land dat tot de Conventie zou toetreden, dezelfde rechten en verplichtingen zou krijgen.²⁷¹ Daarenboven bevatte de herziene versie van de Lomé IV Conventie een 'aansluitingsclausule' op grond waarvan Zuid-Afrika kon toetreden zonder dat de bekrachtiging door alle partijen vereist was.²⁷²

Het gekwalificeerde lidmaatschap van Zuid-Afrika houdt in dat zijn toetreding niet slaat op de financiële en commerciële bepalingen van de Lomé Conventie. Daarnaast werden bijna al de andere bepalingen van deze Conventie wel onvoorwaardelijk van toepassing. Zo kan Zuid-Afrika als een

²⁶⁶ R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 73.

²⁶⁷ Aanbeveling voor een gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake de goedkeuring van het Protocol betreffende de toetreding van de Republiek Zuid-Afrika tot de Vierde ACS-EG-Overeenkomst als herzien bij de op 4 november 1995 in Mauritius ondertekende Overeenkomst, 12 maart 1997, COM (1997) 107 def. en Press Release Rapid, "De EU en Zuid-Afrika beginnen onderhandelingen over een kaderregeling voorsamenwerking op lange termijn", Brussel, 30 juni 1995, IP/95/695, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/695&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>, geraadpleegd 1 februari 2011.

²⁶⁸ Idem.

²⁶⁹ Protocol Nr. 11 betreffende de toetreding van de Republiek Zuid-Afrika tot de Vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé zoals gewijzigd bij de op 4 november 1995 in Mauritius ondertekende overeenkomst, *Pb.* L. 220 van 11 augustus 1997, verder afgekort als Protocol Nr. 11 bij Lomé IV.

²⁷⁰ Art. 1 van Protocol Nr. 11 bij Lomé IV.

²⁷¹ Art. 363, lid 2 Lomé IV.

²⁷² Art. 364 van de Overeenkomst tot wijziging van de Vierde ACS-EG-Overeenkomst van Lomé, *Pb.* L. 156 van 29 mei 1998.

volwaardige gesprekspartner deelnemen in de verschillende ACS-EU instellingen. Hierdoor kon niet alleen een nieuwe dimensie worden gegeven aan de relatie tussen de EU en de Zuidelijk Afrikaanse regio, maar kon Zuid-Afrika ook opnieuw banden aanknopen met landen waarvan het vervreemd was geraakt als gevolg van de apartheidspolitiek. Zuid-Afrika onderschrijft eveneens de doelstellingen en beginselen van de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen.²⁷³

De toetreding van Zuid-Afrika tot Lomé gaf ook de mogelijkheid aan Zuid-Afrikaanse bedrijven om mee te bieden voor de financiering van projecten door het Europees Ontwikkelingsfonds zoals dat overeengekomen is onder Lomé IV bis. Op andere bepalingen van de Lomé Conventie met betrekking tot de aanwending van financiële middelen kon Zuid-Afrika, op één uitzondering na²⁷⁴, geen beroep doen.²⁷⁵ Wat betreft de financiële ondersteuning in het kader van ontwikkelingssamenwerking nam de Raad van Ministers een Verordening aan waarin 500 miljoen ECU werd uitgetrokken voor Zuid-Afrika in het kader van de uitvoering van het European Programme for Reconstruction and Development in South Africa^{276, 277}. Daarenboven kon Zuid-Afrika eveneens leningen aanvragen bij de EIB.²⁷⁸

De kernbepaling van het Protocol is artikel 3 dat Zuid-Afrika uitsloot van de bepalingen met betrekking tot de commerciële samenwerking van de Lomé Conventie.²⁷⁹ Ook kon Zuid-Afrika niet deelnemen aan de samenwerking op het gebied van grondstoffen in het kader van Sysmin, Stabex en suiker en mocht het ook de protocollen met betrekking tot bananen, rum, rundsvlees, suiker en de EGKS niet onderschrijven.²⁸⁰ Deze uitsluiting kon, zoals eerder reeds vermeld, gerechtvaardigd worden volgens de EU omdat de Zuid-Afrikaanse economie op sommige vlakken eerder aanleunde bij de ontwikkelde landen, waardoor een niet-wederkerig handelsregime op maat van ontwikkelingslanden niet aangewezen was. Alle elementen die niet door het protocol waren geregeld, moesten, samen met deze inzake ontwikkelingssteun, het voorwerp uitmaken van het

²⁷³ Zuid-Afrika verbond zich op die manier tot de EU-ACS-samenwerking op het gebied van milieu, landbouwsamenwerking, continuïteit van de voedselvoorziening en plattelandontwikkeling; ontwikkeling van de visserij; samenwerking inzake grondstoffen; industriële ontwikkeling; ontwikkeling in de sectoren mijnbouw, energie, culturele en sociale samenwerking; bedrijfsleven; diensten en handel.

²⁷⁴ Die uitzondering was de hulp die kon worden toegekend in het geval Zuid-Afrika een toevloed kende van vluchtelingen uit de buurlanden die wel volwaardig lid waren van de ACS-groep. Enkel voor deze laatste vorm van hulp kon Zuid-Afrika dus beroep doen op het Europees Ontwikkelingsfonds.

²⁷⁵ Art. 2 van Protocol Nr. 11 bij Lomé IV.

²⁷⁶ European Programme for Reconstruction and Development in South Africa, verder afgekort als 'EPRD'.

²⁷⁷ Verordening (EG) nr. 1726/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, *Pb.* L. 198 van 4 augustus 2000.

²⁷⁸ Press Release Rapid, "22^{ste} Zitting van de ACS-EG-Raad van Ministers", Brussel, 28 april 1997, 7565/97 (Presse 121), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/er/024c0022.htm, geraadpleegd 28 mei 2012.

²⁷⁹ Art. 3 van Protocol Nr. 11 bij Lomé IV.

²⁸⁰ Press Release Rapid, "22^{ste} Zitting van de ACS-EG-Raad van Ministers", Brussel, 28 april 1997, 7565/97 (Presse 121), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/er/024c0022.htm, geraadpleegd 28 mei 2012.

andere spoor van het tweesporenbeleid: een *“veelomvattende en verstrekkende”* bilaterale overeenkomst.²⁸¹

5. Een bilateraal kader voor de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika

Het tweede luik van het tweesporenbeleid, dat de EU voor ogen had bij het structureren van de toekomstige relaties tussen de EU en Zuid-Afrika, bestond uit het tot stand brengen van een bilateraal kader. Commissaris PINHEIRO verwoordde het zo: *“na jaren in aanzienlijke mate maar op niettemin fragmentarische wijze het overgangsproces in Zuid-Afrika te hebben ondersteund, is de tijd gekomen om onze verhouding met het nieuwe Zuid-Afrika vanuit een breed, samenhangend langetermijnperspectief te benaderen”*.²⁸²

Dat de onderhandelingen moeilijk zouden verlopen, kon al worden afgeleid uit de meningsverschillen met betrekking tot Zuid-Afrika's verzoek. Niet allen de visies liepen uiteen, maar ook de nieuwe regionale realiteit moest mee in rekening worden gebracht.

5.1. De nieuwe regionale realiteit in Zuidelijk Afrika

5.1.1. De Douane-unie van Zuidelijk-Afrika²⁸³

Het einde van de apartheid had ook gevolgen voor de regionale integratiestructuren SACU en Southern African Development Coordination Conference²⁸⁴ in Zuidelijk Afrika. Vlak na de verkiezingen startte Zuid-Afrika nieuwe onderhandelingen met Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland²⁸⁵. Dit leidde, na moeilijke onderhandelingen in 2002 tot een nieuwe overeenkomst waarop later nog wordt teruggekomen. Artikel 19(1) van de oude SACU-overeenkomst stelde dat een SACU-lidstaat geen afzonderlijke handelsovereenkomst kon sluiten met een niet-lidstaat waarin de douanetarieven, die golden binnen de douane-unie, ook toegestaan werden aan het derde land zonder de instemming van de andere SACU-leden.²⁸⁶ Dit was een element waarmee zowel de EU als

²⁸¹ Press Release Rapid, “De EU en Zuid-Afrika beginnen onderhandelingen over een kaderregeling voorsamenwerking op lange termijn”, Brussel, 30 juni 1995, IP/95/695, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/695&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>, geraadpleegd 1 februari 2011.

²⁸² Idem.

²⁸³ Southern African Customs Union, verder afgekort als ‘SACU’.

²⁸⁴ Southern African Development Coordination Conference, verder afgekort als ‘SADCC’.

²⁸⁵ Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland, verder afgekort als ‘BLNS-landen’.

²⁸⁶ Art. 19 van de Customs Union Agreement between the Governments of the Republic of South Africa, the Republic of Botswana, the Kingdom of Lesotho and the Kingdom of Lesotho and the Kingdom of Swaziland, <http://www.sacu.int/main.php?include=docs/legislation/1969-agreement/part7.html>, geraadpleegd 3 maart 2012.

Zuid-Afrika rekening dienden te houden. De grootste verandering speelde zich echter af binnen de oude SADCC²⁸⁷.

5.1.2. De Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika

SADCC was een regionale structuur, gericht tegen Zuid-Afrika. Het transformeerde naar een algemener, regionaal integratienetwerk SADC waardoor ook Zuid-Afrika zelf, na de eerste democratische verkiezingen in 1994, kon toetreden. Als gevolg hiervan werd SADC het integratieblok met het hoogst 'gecombineerde BBP' binnen Afrika.²⁸⁸

De hoofdbetrachting van de huidige SADC is, het tot stand brengen van een regionale gemeenschap die het economisch welzijn bevordert, de levensstandaard en de levenskwaliteit verbetert, vrijheid en sociale rechtvaardigheid waarborgt en die ten slotte vrede en veiligheid binnen de regio garandeert.²⁸⁹ Centraal staan ook de uitbreiding van de regionale productiecapaciteit en het herstel en de verdere ontwikkeling van een regionale infrastructuur om efficiënt verkeer van goederen en personen mogelijk te maken.²⁹⁰

Het plan voor integratie binnen SADC begon met het instellen van een vrijhandelszone en moest verder evolueren naar achtereenvolgens een douane-unie en een gemeenschappelijke markt en eindigen met een monetaire unie en een eenheidsmunt.²⁹¹ Een Handelsprotocol, ondertekend in 1996, moest in 2008 een vrijhandelszone tot stand brengen met als doel het liberaliseren van de volledige intra-SADC handel, waarbij een variabele snelheid werd gehanteerd.²⁹² Zuid-Afrika zou de minst ontwikkelde landen van de regio immers preferentiële en asymmetrische toegang verlenen tot zijn markt vooraleer deze landen hun markt moesten openstellen voor Zuid-Afrikaanse producten. Artikel 28, lid 2 van dit Handelsprotocol stelt dat een lidstaat nog steeds een preferentieel

²⁸⁷ Southern African Development Community, verder afgekort als 'SADC'.

²⁸⁸ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 8.

²⁸⁹ J. MACKIE, S. BILAL, I. RAMBOO, H. HOHMEISTER en T. LUCKHO, "Joining up Africa Support to Regional Integration", *ECDPM Discussion Paper 99*, ECDPM, Maastricht, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/\\$FILE/10-99%20final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/$FILE/10-99%20final.pdf), geraadpleegd 5 maart 2011, p. 7.

²⁹⁰ A. NDOMO, "Regional Economic Communities in Africa: Progress Overview", *East African Community (EAC) and GTZ*, Nairobi, 2009, http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/RECs_Final_REPArt.pdf, geraadpleegd 5 maart 2012, p. 28.

²⁹¹ J. MACKIE, S. BILAL, I. RAMBOO, H. HOHMEISTER en T. LUCKHO, "Joining up Africa Support to Regional Integration", *ECDPM Discussion Paper 99*, ECDPM, Maastricht, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/\\$FILE/10-99%20final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/$FILE/10-99%20final.pdf), geraadpleegd 5 maart 2011, p. 7.

²⁹² A. NDOMO, "Regional Economic Communities in Africa: Progress Overview", *East African Community (EAC) and GTZ*, Nairobi, 2009, http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/RECs_Final_REPArt.pdf, geraadpleegd 5 maart 2012, p. 9.

handelsakkoord kan sluiten met een derde land op voorwaarde dat dit het realiseren van de doelstellingen van SADC niet verhindert en dat het meestbegunstigingsbeginsel gerespecteerd wordt.²⁹³

Naast een Handelsprotocol werden ook nog een aantal andere sectorale protocollen gesloten, al hebben niet alle landen deze geratificeerd.²⁹⁴ Daarnaast realiseerde SADC functionele samenwerking inzake grensoverschrijdende transportinfrastructuur enerzijds en energievoorziening anderzijds.²⁹⁵

5.2. De onderhandelingen voor een bilateraal kader

Het tweede deel van het tweesporenbeleid dat de EU voor ogen had voor het juridisch kader van de toekomstige relaties met Zuid-Afrika splitste zich nog eens in twee. De EU stelde Zuid-Afrika naast een algemene vrijhandelsovereenkomst ook een aantal afzonderlijke bilaterale overeenkomsten voor met betrekking tot de visvangst, wetenschap en technologie en de handel in wijn en sterke drank.²⁹⁶ Commissaris PINHEIRO noemde het voorstel *“veelomvattend en verstrekkend”*: *“Ons voorstel is de neerslag van een belangrijk politiek engagement. Zuid-Afrika is voor de EU een speciaal land dat een speciale inspanning verdient. Wij weten dat Zuid-Afrika hoge aspiraties heeft en ons voorstel beantwoordt zoveel mogelijk aan de prioriteiten en doelstellingen van de regering van President Mandela”*.²⁹⁷

STEVENS, KENNAN en KETLEY stelden al eerder dat het van primordiaal belang was dat een overeenkomst zo snel mogelijk bereikt moest worden om het vertrouwen van de globale zaken- en financiële wereld in Zuid-Afrika te bevorderen.²⁹⁸ Zuid-Afrika ging daarom in op de uitnodiging.

²⁹³ Art. 28 (2) van het Protocol on Trade, Southern African Development Community, <http://www.sadc.int/index/browse/page/161#article28>, geraadpleegd 4 maart 2012.

²⁹⁴ A. NDOMO, “Regional Economic Communities in Africa: Progress Overview”, *East African Community (EAC) and GTZ*, Nairobi, 2009, http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/RECs_Final_REPAr.pdf, geraadpleegd 5 maart 2012, p. 82 en p. 91-98.

²⁹⁵ T. DINKA en W. KENNES, “Africa’s Regional Integration Arrangements: History and Challenges”, *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 8.

²⁹⁶ A. GRAUMANS, “Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997”, *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

²⁹⁷ Press Release Rapid, “De EU en Zuid-Afrika beginnen onderhandelingen over een kaderregeling voorsamenwerking op lange termijn”, Brussel, 30 juni 1995, IP/95/695, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/695&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>, geraadpleegd 1 februari 2011.

²⁹⁸ C. STEVENS at all, aangehaald in S.R. HURT, “A Case of Economic Pragmatism? The European Union’s Trade and Development Agreement with South Africa”, *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 75.

Zijn Minister van Handel en Industrie MANUEL repliceerde op het voorstel van de EU: “het doel van Zuid-Afrika is de onderhandeling van een omvangrijke handels- en samenwerkingsovereenkomst met een geldingsduur van minstens 15 jaar. Tijdens de eerste 10 jaar moet de overeenkomst echter zo dicht mogelijk de bepalingen van de Lomé Conventie benaderen”.²⁹⁹ Zuid-Afrika verklaarde daarbij wel onmiddellijk dat “niets overeengekomen is zolang niet alles is overeengekomen”.³⁰⁰ Daarop vroeg het de EU een gedetailleerd voorstel voor te leggen dat aan kon geven welke invulling ze wou geven aan het toepassingsgebied, de overgangsperiode en de mate van asymmetrie.³⁰¹

5.2.1. Het voorstel van de EU: een Handels- en Samenwerkingsverdrag

De EU stelde Zuid-Afrika een vrijhandelsverdrag voor dat over een periode van 10 jaar 90% van alle bestaande en toekomstige handel tussen beide partijen zou liberaliseren waarbij een element van differentiatie mogelijk was. Op die manier zou de overeenkomst voldoen aan de regels in het kader van de WTO aangezien het begrip ‘nagenoeg alle handel’ met 90% op een redelijke manier werd ingevuld en binnen een tienjarige termijn. Deze termijn kon gebruikt worden door de EU om Zuid-Afrika een gedifferentieerde en asymmetrische behandeling aan te bieden en zo het verschil in ontwikkeling te respecteren en op termijn te overbruggen. Daarvoor zou de EU haar markten sneller openstellen voor Zuid-Afrikaanse producten terwijl Zuid-Afrika hier meer tijd voor zou krijgen. De partijen kregen, volgens het voorstel, ook de kans om een lijst op te stellen van producten die uitgesloten werden van liberalisering.

Concreet hield het voorstel in dat, na een periode van 10 jaar, 61% van de uitvoer van landbouwproducten vrije toegang zou krijgen op de EU markt. Dit zou ook gelden voor 97% van de industriële producten. Anderzijds zou Zuid-Afrika vrije toegang moeten verlenen aan 95% van de Europese landbouwproducten en aan 88% van haar industriële producten. De EU rechtvaardigde de uitsluiting van 39% van de uitvoer van landbouwproducten door te wijzen op het begrip ‘nagenoeg alle handel’ van artikel XXIV GATT.³⁰² Een andere reden kon ook de bescherming van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn geweest.

²⁹⁹ Speech van T. MANUEL, Minister van Handel en Industrie, op de ACS-EU Ministeriële Bijeenkomst van 30 november 1995, geciteerd in A. GRAUMANS, “Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997”, *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

³⁰⁰ Portfolio committees, aangehaald in A. GRAUMANS, “Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997”, *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

³⁰¹ A. GRAUMANS, “Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997”, *FGD Occasional Paper 10*, 1997, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

³⁰² De totale uitvoer van landbouwproducten van Zuid-Afrika bedroeg immers minder dan 2% van de totale invoer van landbouwproducten van de EU.

Concreet betekende dit dat Zuid-Afrika ongeveer 36% van zijn import uit de EU moest afschaffen terwijl de liberalisatie van de import van de EU slechts 4 tot 7% zou bedragen. De reden hiervoor was dat het grootste deel van de bestaande Zuid-Afrikaanse export van goud, mineralen en primaire producten tariefvrij werd geïmporteerd door de EU. Het afschaffen van de tarieven betekende dus een veel hogere kost voor Zuid-Afrika.^{303 304}

Het voorgestelde Vrijhandelsverdrag had verschillende implicaties voor Zuid-Afrika. Het afschaffen van importtarieven vanuit de EU zou een daling betekenen voor de opbrengsten uit douanetarieven.³⁰⁵ Vrijhandel met de EU impliceerde ook dat Zuid-Afrikaanse bedrijven in concurrentie zouden komen met Europese. Het probleem stelde zich dan ook of dit mogelijk zou zijn omwille van een voorgeschiedenis van protectie en imports substitutie- industrialisering onder het apartheidsregime. Gedurende de transformatie en herstructurering was Zuid-Afrika eerder gebaat bij bescherming voor het behoud van werkgelegenheid.

GRAUMANS stelt dat de EU hierbij hoog spel speelde en weinig oog had voor de handelsrelaties van Zuid-Afrika met andere partnerlanden en de tarieven die ze daarbij onderling hanteerden.³⁰⁶ Hoewel Zuid-Afrika inzag dat het dit voorstel niet kon aanvaarden, besloot de Zuid-Afrikaanse regering om toch verder te zoeken naar nieuwe opties. Dit resulteerde in een Zuid-Afrikaans tegenvoorstel.

5.2.2. Het Zuid-Afrikaans tegenvoorstel: een Overeenkomst inzake Handel en Ontwikkeling

Dit tegenvoorstel droeg de naam 'Trade and Development Agreement'³⁰⁷ en mag niet gezien worden als de verwerping van de piste van een vrijhandelsverdrag. De TDA vroeg wel een aanpassing overeenkomstig de nationale en regionale noden van Zuid-Afrika waarbij het aangaf wat wel en wat niet aanvaardbaar was. In die zin week de TDA af van het voorstel van de EU op drie punten: meer aandacht voor de belangen van de regio; de loskoppeling van de sectorale overeenkomsten van de algemene overeenkomst en van het Lomé Protocol en tot slot een groter respect voor het verschil in ontwikkeling tussen beide partijen.

Zuid-Afrika wou, wat dit laatste punt betrof, zowel een langere overgangperiode voor zichzelf als het openstellen door de EU van een groter deel van haar markt. Hiermee ondermijnde het de

³⁰³ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", SAGE, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 76.

³⁰⁴ Ibidem, p. 74.

³⁰⁵ Idem.

³⁰⁶ A. GRAUMANS, "The European Union – South Africa Negotiations: The sting is in the tail", *NIZA Occasional Papers*, nummer 1, 1998, <http://archive.niza.nl/uk/publications/016/niza-paperno1-1998.htm?&username=guest@niza.nl&password=9999&groups=NIZA&workgroup=>, geraadpleegd 7 mei 2012, p. 5.

³⁰⁷ Trade and Development Agreement verder afgekort als 'TDA' (Overeenkomst inzake Handel en Ontwikkeling).

belangrijkste eis van de EU: een vrijhandelsovereenkomst conform de WTO-bepalingen. Zuid-Afrika verdedigde zich door te stellen dat er geen WTO-regels bestonden met betrekking tot het tot stand brengen van vrijhandelszones tussen ontwikkelde- en ontwikkelingslanden.³⁰⁸ Daarenboven eist de WTO niet dat elk land een even groot deel van zijn handel diende vrij te maken.

5.2.3. Het eindresultaat: de Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking

Een lang en moeizaam onderhandelingsproces mondde op 24 maart 1999 uiteindelijk toch uit in een akkoord: de 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking'.³⁰⁹ De EG, haar Lidstaten en Zuid-Afrika ondertekenden deze TDCA op 11 oktober 1999 in Pretoria. HURT merkt op dat de eensgezindheid die er uiteindelijk kwam in maart, niet zo ver af lag van het punt dat men op het einde van 1997 bereikt had.³¹⁰ De stelling van STEVENS et al over de noodzaak van een snel akkoord, drong eind 1997 ook door bij de Zuid-Afrikaanse onderhandelaars. Elke nieuwe vertraging bracht nieuwe kosten met zich mee voor de Zuid-Afrikaanse economie die zich vertaalden in een belemmering van de handelsbetrekkingen en het afstoten van buitenlandse investeerders.

Deze nieuwe houding viel ook de Europese onderhandelaars op die hierin een kans zagen om er hun voordeel uit te halen. De uitsluiting van 39% van de Zuid-Afrikaanse landbouwproducten bleef behouden en het asymmetrisch karakter van de TDCA gaf Zuid-Afrika twee bijkomende jaren respijt om 86% van de import uit de EU te liberaliseren.³¹¹

HURT geeft drie concrete redenen voor het lange tijdsverloop tussen eind 1997 en de daadwerkelijke ondertekening. In de eerste plaats eisten Spanje en Portugal dat er in de Overeenkomst een clausele werd opgenomen ter bescherming van de termen Porto en Sherry. Dit wordt later nog besproken bij de bijzondere sectorale overeenkomsten. Daarnaast vroeg Spanje Zuid-Afrika ook nog om visquota toe te staan en ten slotte zorgde de invulling van het begrip 'nagenoeg alle handel', door de partijen teruggebracht tot 90% van alle bestaande en toekomstige handel, voor moeilijkheden.

³⁰⁸ A. GRAUMANS, "Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997", *FGD Occasional Paper 10*, 1997, 11 p., www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.

³⁰⁹ Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika anderzijds, *Pb. L. 311*, 4 december 1999. Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika anderzijds, *Pb. L. 311*, 4 december 1999, verder afgekort als 'TDCA' (Trade, Development and Cooperation Agreement).

³¹⁰ S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 76.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 79.

³¹¹ *Business Day*, "EU deal may be done by January, 21 June 1999", in S.R. HURT, "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012, p. 76.

³¹¹ *Ibidem*, p. 79

6. Conclusie

De onderhandelingen tussen de EU en Zuid-Afrika in verband met een juridisch kader voor de toekomstige bilaterale relaties bleek moeilijker dan oorspronkelijk gedacht. Zowel de EU als Zuid-Afrika delen de verantwoordelijkheid voor het lange aanslepen van de onderhandelingen. Bij Zuid-Afrika ontbrak het aan een duidelijke visie. Dit kan verklaard worden door het manifest gebrek aan ervaring wat onderhandelen op hoog niveau betreft. Zuid-Afrika maakte immers op erg korte tijd, zowel wat interne aangelegenheden als externe betrekkingen betrof, een turbulente ommekeer mee. De aanpak van de EU getuigde daarentegen wel van een visie maar het faalde om deze om te zetten in daden. Interinstitutionele twisten en tegenstrijdige belangen van de verschillende Lidstaten kunnen dit voor een groot stuk verklaren.

Hoofdstuk 3: De Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking

1. Inleiding

De 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' is zowel juridisch als inhoudelijk een interessante overeenkomst. In dit Hoofdstuk wordt eerst een theoretische uiteenzetting gegeven over enerzijds de keuze van een passende materieelrechtelijke rechtsgrond en anderzijds het gemengd karakter van overeenkomsten. Dit theoretisch kader vormt de aanzet tot een juridische analyse en wordt in dit Hoofdstuk gebruikt om, na een inhoudelijke bespreking, de verschillende juridische aspecten van de TDCA te duiden.

2. Theoretisch kader voor een juridische analyse van de TDCA

2.1. De rechtspersoonlijkheid en bevoegdheden van de EU

2.1.1. De EG als rechtspersoon

Het Verdrag van Lissabon stelt in artikel 47 VEU kort en bondig dat de EU rechtspersoonlijkheid bezit. Dit betekende het einde van jarenlange onzekerheid aangezien dit het eerste Verdrag is dat de Europese Unie in zijn geheel in deze hoedanigheid expliciet bevestigt. Het verdwijnen van de pijlerstructuur met het Verdrag van Lissabon biedt hier op het eerste zicht een logische verklaring voor maar toch blijft er, met de bijzondere bepalingen in verband met het GBVB, een verborgen pijler bestaan die deze verklaring teniet doet.³¹²

Met betrekking tot de EEG daarentegen stelde artikel 210 EEG-Verdrag dat de EEG rechtspersoonlijkheid bezat, maar deze bepaling verschilde zodanig van deze bepaling uit het EGKS-Verdrag, dat er sprake was van een zekere dubbelzinnigheid.³¹³ In tegenstelling tot artikel 6 van het

³¹² I. GOVAERE, "Multi-faceted Single Legal Personality and a Hidden Horizontal Pillar: EU External Relations Post-Lisbon" in C. BERNARD en O. ODUDU (eds.), *Cambridge yearbook of European legal studies 2010-2011*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 98-99.

³¹³ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p.151.

EGKS maakte het artikel 210 EEG geen gewag van 'internationale rechtspersoonlijkheid'.³¹⁴ Toch werd aan de bevoegdheid van de EEG om internationale overeenkomsten en verdragen te sluiten in de praktijk nooit getwijfeld. In de AERT-zaak³¹⁵ besliste het Hof daarenboven dat de bepaling met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid van de EEG zo geïnterpreteerd moest worden dat de EEG in staat was om contractuele banden tot stand te brengen met derde landen. Daarenboven werd deze internationale rechtspersoonlijkheid ook door contracterende derde landen in de regel zonder discussie aanvaard, wat de stelling die het Hof innam ondersteunt.

2.1.2. De bevoegdheden van de EU

2.1.2.1. De Algemene bevoegdheden van de EU

Eén van de bepalingen die de 'verborgen pijler' met betrekking tot het GBVB kenmerkt, is de algemene omschrijving van de bevoegdheden van de EU in artikel 2, lid 4 VEU. Dit artikel bepaalt de aard van de bevoegdheden en de gevolgen voor deze van de Lidstaten niet nader. Dit staat in schril contrast met de duidelijke omschrijving van de verschillende soorten van bevoegdheden in het VWEU. Dit Verdrag onderscheidt vijf categorieën van bevoegdheden: exclusieve³¹⁶, gedeelde³¹⁷, aanvullende³¹⁸, coördinerende³¹⁹ en ondersteunende³²⁰ bevoegdheden.

2.1.2.1.1. *De exclusieve bevoegdheden*

Dit zijn de bevoegdheden die door de Lidstaten volledig zijn overgedragen waardoor de EU het monopolie van wetgevende bevoegdheid hierover bezit en zo juridisch bindende regels kan vastleggen. Dit impliceert logischerwijze ook het sluiten van overeenkomsten conform het internationale recht. De belangrijkste exclusieve bevoegdheid is deze die slaat op het gemeenschappelijk handelsbeleid.

2.1.2.1.2. *De gedeelde bevoegdheden*

Wat deze bevoegdheden betreft, heeft de EU een vergelijkbare wetgevende bevoegdheid, al kunnen de Lidstaten deze zelf ook uitoefenen zolang de EU dat nog niet heeft gedaan. Enkele voorbeelden van gedeelde bevoegdheden zijn deze inzake transport, landbouw, visserij en energie.

³¹⁴ Art.6 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>, geraadpleegd 5 april 2011.

³¹⁵ H.v.J., 31 maart 1971, C-22/70, Commissie/Raad, *Jur.*, 1971, 00263, verder afgekort als 'AERT-zaak'.

³¹⁶ Art. 3 VWEU.

³¹⁷ Art. 4 VWEU.

³¹⁸ Art. 4, lid 3 en Art. 4, lid 4 VWEU.

³¹⁹ Art. 5 VWEU.

³²⁰ Art. 6 VWEU.

2.1.2.1.3. *De aanvullende, coördinerende en ondersteunende bevoegdheden*

Aanvullende bevoegdheden zoals deze inzake onderzoek en technologische ontwikkeling en deze inzake ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp impliceren dat de uitoefening ervan door de EU, de Lidstaten niet verhindert om ook zelf deze bevoegdheden uit te oefenen. Met betrekking tot de *coördinerende bevoegdheden* kan de EU het sociaal en economisch beleid alsook het tewerkstellingsbeleid van de Lidstaten mee sturen door bijvoorbeeld situatieschetsen op te stellen. *Ondersteunende bevoegdheden* tot slot zijn vergelijkbaar en omhelzen onder meer het beleid inzake cultuur, toerisme en onderwijs.

2.1.2.2. De externe bevoegdheden van de EU

Met betrekking tot de externe bevoegdheden van de EU, in het bijzonder deze op grond waarvan de EU internationale overeenkomsten kan aangaan met derde landen, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de expliciete, impliciete en andere externe bevoegdheden.

2.1.2.2.1. *De expliciete externe bevoegdheden voor het sluiten van overeenkomsten*

Het VWEU geeft in enkele bepalingen de EU de expliciete bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten. Deze beleidsdomeinen zijn: immigratie³²¹, onderzoek en ontwikkeling³²², milieu³²³, het gemeenschappelijk handelsbeleid³²⁴, ontwikkelingssamenwerking³²⁵, economische, financiële en technische samenwerking³²⁶, humanitaire hulp³²⁷, associatieovereenkomsten³²⁸ en tot slot ook met betrekking tot de monetaire unie³²⁹.

2.1.2.2.2. *De impliciete externe bevoegdheden voor het sluiten van overeenkomsten*

Daarnaast maakt het VWEU ook gewag van enkele beleidsdomeinen waarbij de bevoegdheden van de EU ook een externe component toebedeeld krijgen zonder echter de uitdrukkelijke vermelding dat ook het sluiten van internationale overeenkomsten hieronder begrepen wordt. Deze impliciete externe bevoegdheden omhelzen de beleidsdomeinen van onderwijs en sport³³⁰, beroepsopleiding³³¹, cultuur³³² en volksgezondheid³³³. Toch bestaat er geen twijfel over of de EU ook

³²¹ Art. 79, lid 3 VWEU.

³²² Art. 186 VWEU.

³²³ Art. 191, lid 4 VWEU.

³²⁴ Art. 207 VWEU.

³²⁵ Art. 209, lid 2 VWEU.

³²⁶ Art. 212, lid 2 VWEU.

³²⁷ Art. 214, lid 4 VWEU.

³²⁸ Art. 217 VWEU.

³²⁹ Art. 219, lid 1 en lid 3 VWEU.

³³⁰ Art. 165, lid 3 VWEU.

³³¹ Art. 166, lid 3 VWEU.

³³² Art. 167, lid 3 VWEU.

³³³ Art. 168, lid 3 VWEU.

hieromtrent internationale overeenkomsten kan aangaan. Zelfs in afwezigheid van een externe component kan de EU internationale overeenkomsten sluiten op grond van artikel 216, lid 1 VWEU.

2.1.2.2.3. *De andere externe bevoegdheden: de ‘doctrine van de implied powers’*

Artikel 216, lid 1 VWEU gaat immers nog verder en stelt dat de EU niet alleen internationale overeenkomsten mag sluiten wanneer deze bevoegdheid haar expliciet wordt toegekend op grond van het Verdrag, maar ook wanneer dit nodig is in kader van haar beleid met het oog op het bereiken van één van haar doelstellingen. EECKHOUT omschrijft dit als “*de bevestiging van het parallelisme tussen de interne en externe bevoegdheden*”.³³⁴

Artikel 216, lid 1 VWEU is de codificatie van de ‘leer van de implied powers’ die het Hof in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Deze doctrine kent de EU de bevoegdheid toe om internationale overeenkomsten te sluiten in alle domeinen waarin haar bevoegdheden zijn toegewezen. EECKHOUT stelt dat dit in feite in het verlengde ligt van het beginsel van bevoegdheidstoedeling dat teruggevonden kan worden in artikel 5 VEU.³³⁵ De ‘leer van de implied powers’ vertoont veel gelijkenissen met de externe bevoegdheid die op grond van het EURATOM-Verdrag³³⁶ aan deze Gemeenschap werd toegekend. Artikel 101 EGA geeft de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie³³⁷ immers het recht om binnen de grenzen van haar bevoegdheid, zowel extern als intern, internationale verdragen te sluiten.³³⁸

De bevoegdheidsbepalingen waarop een internationale overeenkomst gebaseerd is, moeten expliciet tot uiting worden gebracht bij het opstellen ervan. Dit impliceert dat de keuze van een passende rechtsgrond van groot juridisch belang is.

2.2. De noodzakelijke keuze van een rechtsgrond

Elke overeenkomst die door de EU wordt gesloten met een derde land moet expliciet gebaseerd zijn op twee soorten rechtsgronden: minstens één materiële rechtsgrond en een procedurele rechtsgrond.³³⁹ De verklaring hiervoor kan gevonden worden in het ‘beginsel van bevoegdheidstoedeling’ dat een rechtssysteem zoals dat van de EU kenmerkt.³⁴⁰

³³⁴ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 123 en 164.

³³⁵ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 119.

³³⁶ Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>, geraadpleegd 5 april 2011, verder afgekort als ‘EGA-Verdrag’.

³³⁷ Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, verder afgekort als ‘EGA’.

³³⁸ Art.101 EGA-Verdrag

³³⁹ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 155.

³⁴⁰ Art. 5 VEU.

Omdat elke rechtsgrond van een EU-beslissing moet steunen op objectieve factoren met betrekking tot haar doel en inhoud, levert dit problemen op voor overeenkomsten die meerdere doelstellingen nastreven. Het Hof, dat juridisch toezicht uitoefent met betrekking tot de keuze van een rechtsgrond, loste dit euvel op door de ontwikkeling van de ‘absorptiedoctrine’.³⁴¹ Deze doctrine steunt op het onderscheid tussen de hoofddoelstelling en de nevendoelestellingen en gaat zo voorbij aan de studie van de individuele clausules van de overeenkomst. In de visie van het Hof slurpt die eerste al de rest op waardoor de overeenkomst in de regel, naast de procedurele, enkel de materiële rechtsgrond van de hoofddoelstelling moet vermelden.

Toch blijft er nog steeds een probleem onopgelost wanneer de overeenkomst meerdere doelstellingen vooropstelt die onderling niet zo nauw verwant zijn dat één doelstelling de andere kan opsorpen. In dat geval lijkt de enige oplossing de vermelding van meerdere materiële rechtsgronden waarop dan de overeenkomst gebaseerd is.³⁴² Er is echter één artikel dat zo breed geïnterpreteerd kan worden, dat de enkele verwijzing ernaar als rechtsgrond volstaat. Artikel 217 VWEU voorziet in het sluiten van associatieovereenkomsten en is ook de materiële rechtsgrond van de TDCA die de EU sloot met Zuid-Afrika.

2.3. Associatieovereenkomsten

Artikel 217 VWEU bepaalt: *“De Unie kan met één of meer derde landen of internationale organisaties akkoorden sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures.”*³⁴³ Het Hof heeft in de zaak Demirel deze laatste drie componenten enigszins verduidelijkt.³⁴⁴

2.3.1. Het Hof

Het Hof omschreef eerst de term ‘associatieovereenkomst’ als een overeenkomst die bijzondere en geprivilegieerde banden tot stand brengt met een niet-lidstaat die ten dele moet deelnemen aan het communautair regime.³⁴⁵ Niettegenstaande de bewoording van artikel 217 VWEU, hoeft een associatieovereenkomst niet steeds gebaseerd te zijn op ‘wederkerigheid’ en ‘gelijkheid’ waardoor ook ontwikkelingslanden in aanmerking komen als mogelijke contractspartner.³⁴⁶ Deze versoepeling door het Hof contrasteert met de invulling die het schijnt te geven aan de termen

³⁴¹ H.v.J., 4 oktober 1979, Advies 1/78, Internationale overeenkomst betreffende natuurlijke rubber, *Jur.*, 1979, 2871, rechtsoverwegingen 44-45.

³⁴² M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 158.

³⁴³ Art. 217 VWEU.

³⁴⁴ H.v.J., 30 september 1987, C-12/86, Demirel, *Jur.*, 1987, 03719.

³⁴⁵ *Ibidem*, para 9.

³⁴⁶ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 158.

‘gemeenschappelijk optreden’. MARESCÉAU echter is de mening toegedaan dat deze component slechts inhoudt dat de overeenkomst moet worden geïmplementeerd door gemeenschappelijke instellingen, zoals een associatieraad en de (sub)comités, die door de associatieovereenkomst zijn gecreëerd.³⁴⁷ In deze visie valt dit element min of meer samen met de verwijzing naar de ‘bijzondere procedures’.

Het is interessant om na te gaan wat volgens de andere EU-instellingen de kenmerkende eigenschappen zijn van associatieovereenkomsten.

2.3.2. De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden³⁴⁸

2.3.2.1. De omschrijving van associatieovereenkomsten

De EEAS definieert associatieovereenkomsten als internationale overeenkomsten die de EU heeft gesloten met derde landen met als doel een overkoepelend kader te creëren waarbinnen de verdere bilaterale relaties zullen plaatsvinden.³⁴⁹ De Commissie houdt, bij het beantwoorden van een vraag van een Europarlementslid, in eerste instantie vast aan de bepaling van artikel 217 VWEU bij het omschrijven van associatieovereenkomsten.

De Commissie voegt daar nog aan toe dat associatieovereenkomsten samen met ‘samenwerkingsovereenkomsten’ tot de categorie van ‘kaderovereenkomsten’ behoren die de EU heeft gesloten met derde landen of met een groep van derde landen.³⁵⁰ Deze ‘kaderovereenkomsten’ regelen de onderlinge relaties met betrekking tot een aantal beleidsdomeinen en worden gekenmerkt door hun algemeen karakter en hun breed toepassingsveld.

Volgens de Commissie onderscheidt een associatieovereenkomst zich daarentegen wel van een samenwerkingsovereenkomst in de zin dat een associatieovereenkomst van beide partijen meer toewijding vereist, waardoor er ook een sterkere band tot stand wordt gebracht. Dit is in zekere zin wat DASHWOOD bedoelt als hij stelt dat een Associatieovereenkomst een “*bijzondere en intieme relatie met het derde land*” moet doen ontstaan, opdat het geen ‘lege doos’ wordt.³⁵¹ De EEAS stelt dan weer dat in een groot aantal gevallen een associatieovereenkomst volgt op een samenwerkingsovereenkomst als uitdrukking van nog intensere relaties. MARESCÉAU beaamt dat dit

³⁴⁷ M. MARESCÉAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 317.

³⁴⁸ European External Action Service, verder afgekort als ‘EEAS’.

³⁴⁹ European Union External Action Service, Association Agreements, 11 mei 2011, http://eeas.europa.eu/association/docs/agreements_en.pdf, geraadpleegd 5 juni 2012.

³⁵⁰ Schriftelijke vragen aan de Commissie betreffende de clausules en voorwaarden van EU associatieovereenkomsten, Brussel, 23 november 2009, E-4974/09, E-5011/09, E-5013/09, E-5014/09.

³⁵¹ A. DASHWOOD, aangehaald in M. MARESCÉAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 317.

de verwachting mag zijn, maar is er niet van overtuigd dat Associatieovereenkomsten altijd een kwalitatieve stap voorwaarts impliceren in de relatie tussen de EU en een derde land.³⁵²

2.3.2.2. De basiscriteria voor associatieovereenkomsten

De EEAS en de Commissie zijn het eens over de basiscriteria waaraan een associatieovereenkomst moet voldoen. In de eerste plaats moeten ze artikel 217 VWEU als rechtsgrond hebben. Daarnaast moet de overeenkomst tot doel hebben om een nauwe samenwerking tot stand te brengen op economisch en politiek vlak in de vorm van een geprivilegieerd partnerschap. Tot slot moet de overeenkomst voorzien in paritair samengestelde gemeenschappelijke instellingen wiens besluiten bindend zijn voor de partijen en die de overeenkomst kunnen amenderen of updaten.

Volgens de Commissie moeten associatieovereenkomsten vanuit inhoudelijk standpunt daarenboven een aantal politieke- en andere standaardclausules bevatten en moet de overeenkomst voorzien in een progressieve liberalisering van de handel. Onder de politieke clausules worden naast de klassieke mensenrechten- en democratieclausule ook de meer recente clausules in verband met massavernietigingswapens, contraterrore, het Internationaal Strafhof en handvuurwapens en lichte wapens verstaan. Met betrekking tot de liberalisering van de onderlinge handel wordt verondersteld dat de partijen bij een associatieovereenkomst elkaar het 'meestbegunstigingsbeginsel' toekennen in de vorm van een vrijhandelszone, een douane-unie of een hoger integratieniveau.

2.3.3. *Het voordeel van flexibiliteit*

Een positief gevolg van het vaag karakter is de flexibiliteit die artikel 217 VWEU biedt.³⁵³ Zowel de Commissie als de EEAS benadrukken dat, ondanks de pas besproken algemene kenmerken, een Associatieovereenkomst zowel qua inhoud als qua finaliteit zal afhangen van het derde land in kwestie. Een pragmatische benadering van het concept zorgt er volgens MARESCÉAU voor dat een associatieovereenkomst een "*instrument voor het voeren van een strategisch beleid*" kan zijn.³⁵⁴ In die zin kunnen er twee soorten associatieovereenkomsten onderscheiden worden: deze die een voorbereidende rol vervullen met het oog op de toetreding van een derde land tot de EU en deze die gesloten worden met landen die om geografische redenen nooit lid kunnen worden.

Door associatieovereenkomsten te sluiten met deze laatste groep van landen, geeft de EU expliciet aan een bijzonder belang te hebben in het derde land in kwestie. De EEAS spreekt in dit verband van

³⁵² M. MARESCÉAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 317.

³⁵³ M. MARESCÉAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 317-318.

³⁵⁴ M. MARESCÉAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 318.

het tot stand brengen van een 'geprivilegieerd partnerschap'. Bij het omschrijven van de kenmerkende eigenschappen van een associatieovereenkomst wijst de Commissie ook op het belang van het in acht nemen van bijzondere politieke, economische en geografische gevoeligheden van het derde land tijdens de onderhandelingen. Dit toont aan dat een associatieovereenkomst verder gaat dan loutere samenwerking en dus de uitdrukking is van een bijzonder belang.

Binnen die tweede soort van associatieovereenkomsten kan nog eens een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de overeenkomsten die kaderen in het beleid van de EU inzake nabuurschap en anderzijds deze die daarbuiten vallen. Voorbeelden van de eerste categorie zijn de 'Euro-mediterrane Associatieovereenkomsten'³⁵⁵. Deze overeenkomsten zijn de opvolgers van samenwerkingsovereenkomsten met enkele niet-Europese landen die grenzen aan de Middellandse Zee.³⁵⁶ Derde landen die niet passen in het nabuurschapsbeleid van de EU maar waarmee toch een associatieovereenkomst werd gesloten, zijn zeldzaam. Een voorbeeld hiervan is de Associatieovereenkomst met Chili.

2.3.4. De Associatieovereenkomst tussen de EU en Chili³⁵⁷

Deze overeenkomst is uniek in die zin dat de EU maar één associatieovereenkomst heeft met een derde land dat niet deel uitmaakt van haar nabuurschapsbeleid en waarin dit ook expliciet tot uiting wordt gebracht in de titel van de overeenkomst. Toch stelt de Commissie in haar visie op associatieovereenkomsten de structuur ervan als voorbeeld voor alle andere associatieovereenkomsten. Deze associatieovereenkomst kwam ter vervanging van de 'Kaderovereenkomst voor samenwerking, ter voorbereiding van een associatie van politieke en economische aard tussen de EG en haar lidstaten enerzijds, en de Republiek Chili anderzijds als einddoel'.³⁵⁸ Uit deze complexe titel blijkt duidelijk de 'stappenstrategie' die de EU volgde.

Hoewel de naam van de overeenkomst met Zuid-Afrika, de 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' het niet doet vermoeden, is de rechtsgrond wel degelijk artikel 217 VWEU. Omdat, anders dan de overeenkomst met Chili, de term 'associatie' niet voorkomt in de titel, kan men zich afvragen of de overeenkomst een associatieovereenkomst is dan wel een voorbeeld van oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU.

³⁵⁵ Euro-mediterrane Associatieovereenkomsten, verder afgekort als 'Euro-Med'.

³⁵⁶ Deze overeenkomsten waren ook al gebaseerd op Artikel 217 VWEU.

³⁵⁷ Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Chili, anderzijds, *Pb.* L 352/3 van 30 december 2002, verder afgekort als 'Associatieovereenkomst met Chili'.

³⁵⁸ Kaderovereenkomst voor samenwerking ter voorbereiding van een associatie van politieke en economische aard tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Chili, anderzijds, als einddoel, *Pb.* L 209/5 van 19 augustus 1996.

2.4. Het oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU als juridische grond voor een overeenkomst

In zijn studie van de bilaterale overeenkomsten die de EU sloot met derde landen analyseert MARESCEAU deze bijzondere vorm van overeenkomsten op grond van artikel 217 VWEU zonder dat de term ‘associatie’ vermeld wordt in de tekst of zelfs ter sprake kwam tijdens de onderhandelingen.³⁵⁹

2.4.1. Voordelen en bedenkingen

MARESCEAU ziet vooral pragmatische redenen voor dit oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU. Op die manier wordt immers de zoektocht naar andere materiële juridische grondslagen voor de overeenkomst overbodig en worden inter-institutionele twisten over bevoegdheden uit de weg gegaan.³⁶⁰ Ook vanuit procedureel oogpunt is het sluiten van een associatieovereenkomst aantrekkelijk.

De Commissie heeft bij het sluiten van associatieovereenkomsten, zoals bij elke andere internationale overeenkomst die de EU sluit, het initiatiefrecht en voert de onderhandelingen op grond van het mandaat dat de Raad verleent. Met betrekking tot associatieovereenkomsten bepaalt artikel 218 VWEU dat goedkeuring door het Europees Parlement vereist is en dat de Raad uitzonderlijk met eenparigheid van stemmen moet beslissen. MARESCEAU besluit dus terecht dat het oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU voor alle partijen een aanvaardbare oplossing is.³⁶¹

Vanuit juridisch oogpunt daarentegen maakt hij wel twee bedenkingen. In de eerste plaats impliceert ook het oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU dat de overeenkomst sowieso moet voldoen aan de bepalingen ervan en er dus al de gevolgen van moet dragen. Deze gevolgen vloeien niet alleen voort uit het Verdrag maar ook uit de rechtspraak van het Hof. Hierbij kan verwezen worden naar de al eerder aangehaalde bevindingen in het Arrest Demirel³⁶². In de tweede plaats stelt MARESCEAU de unilaterale beslissing tot associatie van een derde land met de EU in vraag.³⁶³

Het kiezen van een rechtsgrond voor een overeenkomst komt enkel de EU zelf toe en maakt als dusdanig geen deel uit van de onderhandelingen met het derde land in kwestie.³⁶⁴ Meer bepaald is het aan het Europees Parlement en de Raad om de rechtsgrond te bepalen en, zoals hierboven reeds toegelicht, hebben beide instellingen niets te verliezen bij de keuze voor artikel 217 VWEU.

³⁵⁹ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 410.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 411.

³⁶¹ *Idem*.

³⁶² H.v.J., 30 september 1987, C-12/86, Demirel, *Jur.*, 1987, 03719.

³⁶³ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 411.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 157.

Wanneer de term ‘associatie’ voor een derde land te gewichtig klinkt en het zich daarom liever niet ‘geassocieerd’ ziet met de EU, heeft het geen verhaal tegen de keuze voor artikel 217 VWEU als rechtsgrond. Zoals ook al eerder is vermeld, betekent de term ‘associatieovereenkomst’ vaak een opwaardering van eerder gesloten samenwerkingsovereenkomsten. Bijgevolg is de term ‘associatie’ een logische uiting van de duurzame en intense relaties tussen de EU en het derde land waarbij een associatieovereenkomst simpelweg de volgende stap is die wordt gezet.³⁶⁵

De vraag of de ‘Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking’ tussen de EU en Zuid-Afrika een voorbeeld van oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU is, kan pas worden beantwoord na een inhoudelijke analyse. Als toetssteen kan niet enkel de zuivere Associatieovereenkomst met Chili gebruikt worden, maar ook de Overeenkomst met Mexico. Deze laatste kan gezien worden als een voorbeeld van omgekeerd oneigenlijk gebruik van artikel 217 VWEU.

2.4.2. Overeenkomst inzake Economisch Partnerschap, Politieke Coördinatie en Samenwerking tussen de EU en Mexico

Een overeenkomst die inhoudelijk gezien nauw aansluit bij de Associatieovereenkomst met Chili is de ‘Overeenkomst inzake Economisch Partnerschap, Politieke Coördinatie en Samenwerking’ tussen de EU en Mexico. Deze overeenkomst werd bij haar totstandkoming geprezen als “*de eerste, de snelste en de beste*”.³⁶⁶ ‘De eerste’ omdat de EU met nog geen enkel ander Latijns-Amerikaans land een soortgelijk akkoord sloot, ‘de snelste’ omwille van de korte onderhandelingsduur en ‘de beste’ omdat het een uitgebreide overeenkomst met een heel globaal karakter betreft.

LEBULLANGER stelt dat deze overeenkomst eerder thuishoort in het rijtje van associatieovereenkomsten maar dat dit omwille van geopolitieke redenen vermeden werd.³⁶⁷ Op het eerste zicht lijkt dit contradictorisch met wat hierboven gezegd werd over de keuze van de rechtsgrond. In dit geval was het echter niet alleen Mexico maar ook de EU zelf die redenen had om de gevoelige term ‘associatie’ te mijden. Dit was waarschijnlijk zowel de relaties tussen Mexico en de VS als deze tussen de EU en de VS niet ten goede gekomen.

Daarom dus steunt deze overeenkomst in tegenstelling tot de Associatieovereenkomst met Chili niet op artikel 217 VWEU maar wel op verschillende, uiteenlopende rechtsgronden. Eén daarvan is merkwaardig genoeg artikel 209 VWEU dat betrekking heeft op ontwikkelingssamenwerking terwijl deze term, in tegenstelling tot de Overeenkomst met Zuid-Afrika, zelfs niet eens deel uitmaakt van

³⁶⁵ Ibidem, p. 409.

³⁶⁶ R. AGUIRRE REVELES en L.M. PÉREZ ROCHA, “The EU-Mexico Free Trade Agreement seven years on. A warning to the global South”, *Debate Paper Alternative Regionalism*, Transnational Institute, Mexican Action Network on Free Trade (RMALC), ICCO, juni 2007, <http://www.tni.org/rEPArts/altreg/eumexicofta.pdf>, geraadpleegd op 17 maart 2011. p. 5.

³⁶⁷ J. LEBULLANGER aangehaald in M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 184.

de nochtans uitgebreide naam van de Overeenkomst met Mexico. Daarenboven valt uit de inhoudelijke bepalingen van de Overeenkomst niet af te leiden dat ontwikkelingssamenwerking een uitdrukkelijke prioriteit is.³⁶⁸ Net zoals bij de opeenvolgende overeenkomsten met Chili kan een verklaring gevonden worden in de overeenkomsten met Mexico voorafgaand aan dit ambitieuze samenwerkingsakkoord. Deze overeenkomsten waren wel uitgesproken ontwikkelingssamenwerkingsakkoorden.

Naast het artikel 209 VWEU inzake ontwikkelingssamenwerking steunt de Overeenkomst met Mexico nog op artikel 207 VWEU inzake het gemeenschappelijk handelsbeleid, dat de EU ook expliciet de bevoegdheid toekent om internationale overeenkomsten te sluiten, en op enkele rechtsgronden met een sectoraal karakter die betrekking hebben op vestiging, diensten en vervoer. Deze laatste drie rechtsgronden zijn gebaseerd op de leer van de 'implied powers'.

MARESCEAU stelt met betrekking tot deze Overeenkomst dat de redenering van het Hof met betrekking tot de 'absorptiedoctrine' en het vinden van de primaire doelstelling hier niet eenvoudig toe te passen is.³⁶⁹ De Overeenkomst met Mexico is uniek in die zin dat het, binnen de categorie van samenwerkingsovereenkomsten op basis van meerdere materiële rechtsgronden, de enige samenwerkingsovereenkomst is waarvan artikel 209 VWEU één van die rechtsgronden is.³⁷⁰

2.4.3. Bilaterale overeenkomsten inzake ontwikkelingsamenwerking

Eén van de juridische problemen die zich stelden met betrekking tot overeenkomsten inzake ontwikkelingssamenwerking, was de vraag of artikel 209 VWEU kon volstaan als rechtsgrond indien de overeenkomst ook sloeg op samenwerking in andere beleidsdomeinen.³⁷¹ Deze vraag werd door het Hof in positieve zin beantwoord in het arrest 'Portugal tegen de Raad' dat zo aanleiding gaf tot de ontwikkeling van de 'absorptiedoctrine'.³⁷² Hoewel artikel 209 VWEU op grond hiervan andere materiële rechtsgronden kan opsloppen, is dit niet het geval voor het artikel 207 VWEU met betrekking tot het gemeenschappelijk handelsbeleid.³⁷³ Hierdoor worden overeenkomsten inzake ontwikkelingssamenwerking in de regel gegrond op beide artikelen.³⁷⁴

³⁶⁸ Enkel de Preambule vermeldt 'duurzame ontwikkeling' als een onderwerp waaraan de partijen een bijzonder belang hechten. Daarnaast schenkt artikel 36 aandacht voor kwetsbare bevolkingsgroepen en verhoging van tewerkstelling en levensstandaard als basis voor groei.

³⁶⁹ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 184.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 182.

³⁷¹ *Ibidem*, p. 174.

³⁷² H.v.J., 3 december 1996, Portugal/Raad, *Jur.*, 1996, C-268/94, 11996, I-06177.

³⁷³ M. MARESCEAU, *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, p. 176-177.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 177 en zijn voetnoot 99.

Een overeenkomst inzake handel- en ontwikkelingssamenwerking die in dezelfde periode werd gesloten als de overeenkomst met Zuid-Afrika, is de 'Samenwerkingsovereenkomst met Cambodja'. MARESCEAU omschrijft

Als gevolg hiervan zou men mogen verwachten dat alle overeenkomsten met de termen 'handel' en 'ontwikkelingssamenwerking' in hun titel gestoeld zijn op deze dubbele materiële rechtsgrond. De 'Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking' tussen de EU en Zuid-Afrika komt qua titel hier erg dicht in de buurt. Toch vormen noch artikel 207 VWEU noch artikel 209 VWEU de juridische grond voor de Overeenkomst. Enkel artikel 217 VWEU wordt vermeld.

De vraag die zich bijgevolg stelt is of de TDCA niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk gegrond is op artikel 217 VWEU met betrekking tot associatieovereenkomsten. Een andere interessante vraag die zich aandient, is waarom ook de Lidstaten afzonderlijke partij zijn bij de Overeenkomst.

2.5. Het gemengd karakter van overeenkomsten

Uit de titel van de TDCA valt af te leiden dat de overeenkomst niet enkel door de EG werd gesloten maar daarentegen 'gemengd' is. Er staat immers "... *tussen de EG en haar Lidstaten enerzijds en de Republiek Zuid-Afrika anderzijds*". Het is interessant om stil te staan bij de betekenis hiervan. Vanuit een juridisch oogpunt kan enkel een verklaring gevonden worden in de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en haar Lidstaten.

2.5.1. Juridische gronden voor een gemengd karakter

Op basis van de verschillende soorten van bevoegdheden die eerder al werden toegelicht, kan een onderscheid gemaakt worden tussen de exclusieve bevoegdheden van de EU en de niet-exclusieve bevoegdheden.³⁷⁵ Op het eerste zicht zou men kunnen stellen dat elke overeenkomst die gebaseerd is op bevoegdheden binnen deze laatste categorie, een gemengde overeenkomst moet zijn. Toch vallen binnen deze tweede categorie onder andere ook de 'gedeelde bevoegdheden' op grond waarvan de Lidstaten bevoegd blijven zolang de EU zelf deze bevoegdheden niet is beginnen uitoefenen. Met betrekking tot de 'gemengde overeenkomsten' zorgt dit ervoor dat de EU in veel meer gevallen in staat is om, zonder dat de Lidstaten individueel partij worden, alleen overeenkomsten te sluiten. Toch strookt dit niet met de praktijk.

MARESCEAU wijst op het belang van de keuze van een passende juridische grond voor de overeenkomst. Hij stelt dat, wanneer er politieke overeenstemming over bestaat, de overeenkomst

deze overeenkomst als een 'derdegeneratie-overeenkomst' waarin een ruimer samenwerkingskader gecreëerd wordt dat ook gewag maakt van een mensenrechten- en democratieclausule als een 'essentieel onderdeel' van de overeenkomst. 'Eerste- en tweedegeneratie-overeenkomsten' waren dan respectievelijk handelsovereenkomsten en handelsovereenkomsten die ook in samenwerking op andere domeinen voorzagen.

³⁷⁵ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 214.

toch gemengd zal zijn.³⁷⁶ Een manier daarvoor is het toevoegen van een ‘politieke dialoog’ waardoor, binnen de overeenkomst, een element gebracht wordt dat nog steeds toekomt aan de individuele Lidstaten. Toch zou, bij een strikte toepassing van de absorptiedoctrine, deze politieke dialoog vaak slechts als een nevendoelstelling worden beschouwd.

2.5.2. Gemengde associatieovereenkomsten

Ook uit de praktijk leidt MARESCÉAU af dat bepaalde types van overeenkomsten eerder in aanmerking komen voor een gemengd karakter dan andere. Merkwaardig genoeg zijn associatieovereenkomsten in de regel gemengd.³⁷⁷ Nochtans was een kenmerkende eigenschap van overeenkomsten op grond van Artikel 133 EEG dat ze, samen met zuivere handelsovereenkomsten, net het enige type van overeenkomsten waren die door de EU zelf kon afsluiten. Hoewel associatieovereenkomsten, omwille van hun vage omschrijving vele ladingen kunnen dekken, stelt ECKHOUT dat er weinig creativiteit nodig is om een associatieovereenkomst zo op te stellen dat ze kan gesloten worden als zuivere EU-overeenkomst.³⁷⁸ Toch blijkt dat voor beide van de eerder toegelichte soorten associatieovereenkomsten gebruik gemaakt wordt van de ‘gemengde procedure’.

Met betrekking tot de associatieovereenkomsten die een nakende toetreding voorbereiden, kan het gemengd karakter verklaard worden door de impact op de huidige Lidstaten die daarenboven niet beperkt blijft tot zuiver economische aspecten. Wat de andere soort associatieovereenkomsten betreft, kan een gelijkaardige reden gevonden worden in deze die de EU sloot met landen in haar directe omgeving. Alleen al het moeilijke onderwerp van migratie, hoewel vaak onderwerp van afzonderlijke ‘readmissionsagreements’, maakt dat nauwe banden binnen een ruim juridisch associatiekader ook een politieke connotatie krijgen. Tot slot zijn ook de associatieovereenkomsten en enkele extensieve samenwerkingsovereenkomsten met landen buiten de nabije omgeving van de EU gesloten op basis van de ‘gemengde procedure’.

MARESCÉAU ziet hierin de bevestiging van zijn stelling dat een grondig onderzoek van ‘gemengde overeenkomsten’ voorbij moet durven gaan aan de juridische theorie door geopolitieke belangen mee in overweging te nemen.³⁷⁹ Naast de TDCA met Zuid-Afrika zijn ook de Associatieovereenkomst met Chili en de uitgebreide Samenwerkingsovereenkomst met Mexico gemengde overeenkomsten.

³⁷⁶ M. MARESCÉAU, “A Typology of Mixed Bilateral Agreements” in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, United Kingdom, Hart Publishing Ltd, 2010, p. 16.

³⁷⁷ Idem.

³⁷⁸ P. ECKHOUT, *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 219.

³⁷⁹ M. MARESCÉAU, “A Typology of Mixed Bilateral Agreements” in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, United Kingdom, Hart Publishing Ltd, 2010, p. 16.

Wat de Associatieovereenkomst met Chili betreft, ziet MARESCÉAU vooral de symbolische waarde ervan als een reden voor het gemengd karakter.³⁸⁰ Deze Associatieovereenkomst is een uiting van de algemene politieke en economische interesse van de EU in Latijns Amerika en moet daarom ook vanuit een voor de EU cruciale regionale dimensie worden benaderd. Dit geldt ook voor de Samenwerkingsovereenkomst met Mexico, al neemt ‘politieke dialoog’ er een explicietere plaats in.³⁸¹ Niet alleen is deze politieke dialoog zeer uitgebreid, maar hij is ook het voorwerp van een afzonderlijke Verklaring die benadrukt dat de dialoog “*integraal deel uitmaakt van de Overeenkomst*”. Daarenboven dekt de Overeenkomst zoveel domeinen dat het moeilijk is om op grond van de absorptiedoctrine een andere hoofddoelstelling aan te duiden. Tot slot vermeldt zelfs de titel van de Overeenkomst de term ‘politieke coördinatie’.

2.5.3. Gevolgen van het gemengd karakter

Wat ook de reden is voor de gemengde procedure, de gevolgen blijven even nefast. Juridisch gezien is een ‘gemengde overeenkomst’ één juridisch document waarin zowel de EU, haar Lidstaten en de derde partij hun wil aangeven zich door de overeenkomst te verbinden tot bepaalde verplichtingen en aanvaardt de derde partij zowel de EU als haar Lidstaten als partij bij de overeenkomst.³⁸² Dit betekent ook concreet dat de overeenkomst moet geratificeerd worden door al de partijen. MARESCÉAU ziet hier zowel een voor- als een nadeel in.³⁸³ Door de gemengde procedure kunnen inter-institutionele twisten, net zoals twisten tussen de instellingen en de Lidstaten, worden vermeden wat de totstandkoming van de overeenkomst kan vergemakkelijken. Het nadeel echter is dat de Lidstaten zo een machtig wapen hebben om de totstandkoming volledig te blokkeren, ongeacht het standpunt van de EU en de andere Lidstaten. MARESCÉAU spreekt hier van een “*soort bijkomende versterkte unanimitéit*”.³⁸⁴

Twee oplossingen kunnen een uitweg bieden voor dit nadeel.³⁸⁵ Aan de ene kant kan de EU een afzonderlijke ‘interim-overeenkomst’ sluiten met betrekking tot die handels- en handelsgerelateerde aspecten die volledig onder de uitsluitende bevoegdheid van de EU vallen. Aan de andere kant kan een overeenkomst ook provisioneel van toepassing verklaard worden op grond van de uitwisseling van brieven. In het bilateraal kader van de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika komen beide uitwegen voor, al diende de ‘Interim-Samenwerkingsovereenkomst’ een ander doel dan het opvangen van de nadelen van een gemengd karakter.

³⁸⁰ Ibidem, p. 20.

³⁸¹ Ibidem, p. 23.

³⁸² Ibidem, p. 12.

³⁸³ Ibidem, p. 12-13.

³⁸⁴ Ibidem, p. 12.

³⁸⁵ Ibidem, p. 13.

2.6. Het gemengd karakter en associatiegehalte van de TDCA

Om op basis van deze theoretische benadering, gebaseerd op een studie van MARESCAU, een analyse te kunnen maken van het gemengd karakter van de 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' moet, net zoals bij het associatiekarakter ervan, eerst gekeken worden naar de inhoud van deze TDCA.

Wat de vraag met betrekking tot het gebruik van artikel 217 VWEU betreft, moet gekeken worden in hoeverre de TDCA beantwoordt aan de, weliswaar vage, criteria en of er andere redenen zijn die het al dan niet oneigenlijk gebruik van dit artikel kunnen verklaren. Hiervoor kunnen de Overeenkomsten met Chili en Mexico als toetssteen gebruikt worden. Met betrekking tot het gemengd karakter moet worden nagegaan wat er de motieven en gevolgen van zijn.

3. Een inhoudelijke analyse van de TDCA

3.1. Algemene doelstellingen van de TDCA

De 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' streeft diverse doelstellingen na: de versterking van de dialoog tussen de partijen; de ondersteuning van Zuid-Afrika in het economische en sociale overgangsproces; de bevordering van regionale samenwerking; de economische integratie van het land in Zuidelijk Afrika en in de wereldeconomie; de uitbreiding en liberalisatie van de handel in goederen, diensten en kapitaal tussen de partijen.³⁸⁶

De eerbiediging van de democratische beginselen, de mensenrechten en de rechtsstaat behoort tot de essentiële onderdelen van de Overeenkomst en is uitgewerkt in een 'mensenrechten- en democratieclausule' die gepaard gaat met een 'niet-uitvoeringsclausule'.³⁸⁷

3.1.1. De mensenrechten- en democratieclausule en de niet-uitvoeringsclausule

In de overeenkomsten die de EU sinds de jaren '90 afgesloten heeft met derde landen, wordt telkens verwezen naar het respect voor de mensenrechten en voor de democratie. Deze praktijk is geleidelijk aan geëvolueerd en ontstond al in 1977 toen de EG steun voor Oeganda, zoals toegezegd in het kader van Lomé I, *de facto* opschortte na binnenlandse wantoestanden. Meer dan een decennium later werd voor het eerst financiële ondersteuning gekoppeld aan de bescherming en het respecteren van de mensenrechten door de landen van de APS-groep in het kader van Lomé III Conventie. Deze vorm van conditionaliteit is nog steeds in ontwikkeling. Om zowel de

³⁸⁶ Art. 1 TDCA.

³⁸⁷ Art. 2 en 3 TDCA.

mensenrechten- en democratieclausule als de niet-uitvoeringsclausule van de TDCA te begrijpen, moet eerst worden teruggegaan naar de oorsprong van deze praktijk.³⁸⁸

Pas in een overeenkomst met Argentinië werd voor het eerst, op zijn verzoek, expliciet geschreven dat de overeenkomst was gebaseerd op het 'respect voor de mensenrechten en voor de democratie'. In latere overeenkomsten groeide dit uit tot een afzonderlijke clausule die de 'mensenrechten- en democratieclausule' wordt genoemd. Daaraan werd aanvankelijk een specifieke schorsingsclausule gevoegd die de partijen het recht gaf om de uitvoering van de overeenkomst, na kennisgeving, op te schorten in het geval die partij van mening was dat de andere partij één van de essentiële onderdelen van de overeenkomst had geschonden. Niet lang daarna werd deze schorsingsclausule vervangen door een 'niet-uitvoeringsclausule' die stelt dat partijen 'passende maatregelen' mogen nemen wanneer ze in de overtuiging zijn dat de andere partij verplichtingen in het kader van de overeenkomst niet is nagekomen.

Bij de keuze van deze 'passende maatregelen' moet dan wel voorrang gegeven worden aan deze die de werking van de overeenkomst zo min mogelijk verstoren. Daarnaast is ook vereist dat de door de overeenkomst gecreëerde 'Gemeenschappelijke Raad' de zaak onderzoekt tenzij het om 'bijzonder dringende gevallen' gaat. Pas in latere overeenkomsten werd omschreven wat als 'bijzonder dringende gevallen' kon worden beschouwd.

Een 'bijzonder dringend geval' wordt omschreven als een 'wezenlijke inbreuk' op de overeenkomst door één van de partijen, in het bijzonder wanneer het een wezenlijke inbreuk betreft op de 'mensenrechten- en democratieclausule'. Nog later werd gesteld dat de 'passende maatregelen' in overeenstemming moeten zijn met het internationaal recht alsook dat de andere partij gebruik mag maken van haar recht om het geschil te doen beslechten.

Een laatste verfijning van de 'niet-uitvoeringsclausule' voordat de TDCA tot stand werd gebracht kwam voort uit Lomé IV, die voorzag in een gedetailleerde procedure voor voorafgaandelijk overleg wanneer één partij zinnens is om 'passende maatregelen' te nemen. Deze procedure werd uiteindelijk door de Lidstaten veralgemeend en vervulde zo het plaatje dat voorafging aan de ondertekening van de TDCA tussen de EU en Zuid-Afrika.

³⁸⁸ L. BARTELS, "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements", *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. iv-v.

3.1.2. De bijzonderheden van de clauses in de TDCA

De TDCA is een gemengde associatieovereenkomst die, net zoals de overeenkomsten tussen de EU en respectievelijk Mexico en Chili, zowel een mensenrechten- en democratieclausule als een niet-uitvoeringsclausule bevat. Op verschillende vlakken echter zijn deze clauses in TDCA bijzonder.

3.1.2.1. De mensenrechten- en democratieclausule

Vooraf wat de mensenrechten- en democratieclausule betreft, zijn de verschillen op het vlak van formulering soms zo klein dat het te betwijfelen valt of er bijzondere aandacht aan geschonken moet worden. Dit is het geval bij de eerste bijzonderheid van de mensenrechten- en democratieclausule van de TDCA. Daar waar de Associatieovereenkomst met Chili verwijst naar ‘respect voor het principe van de rechtsstaat’³⁸⁹ als een essentieel onderdeel, staat daarentegen in de TDCA te lezen: ‘respect voor de principes van de rechtsstaat’.³⁹⁰

Daarnaast kan ‘respect voor de mensenrechten en voor de democratie’ zo breed geïnterpreteerd worden, dat het weinig zinvol lijkt om daar nog andere ‘essentiële onderdelen’ aan toe te voegen. Toch is dit het geval in de TDCA en werd er een niet-bindende referentie naar de ‘beginselen van behoorlijk bestuur’ opgenomen binnen het artikel dat de essentiële onderdelen van de Overeenkomst bepaalt.³⁹¹ Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in het recente verleden van Zuid-Afrika waar een kleine blanke minderheid op manifest ondemocratische wijze macht uitoefende op de niet-blanke meerderheid.

Een derde bijzonderheid is het feit dat ook op andere plaatsen in de TDCA, in subsidiaire objectieven met betrekking tot specifieke beleidsdomeinen, verwezen wordt naar het ‘respect voor de mensenrechten en voor de democratie’.³⁹² Opnieuw kan een verklaring voor deze manier van handelen gevonden worden in de mensonterende discriminatie op basis van huidskleur in het zeer recente verleden van Zuid-Afrika. De juridische relevantie van deze aparte vermelding zou er in kunnen bestaan dat, mochten er geen algemene ‘essentiële onderdelen’ in de overeenkomst zijn

³⁸⁹ Art. 1, lid 1 Associatieovereenkomst met Chili.

³⁹⁰ Art. 2 TDCA.

³⁹¹ Art. 2 TDCA. De Gemeenschappelijke Verklaring betreffende het essentiële onderdeel bij de TDCA stelt het zo: *“In de context van een politiek en institutioneel klimaat waarin de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat gerespecteerd worden, verstaat de Gemeenschap onder behoorlijk bestuur het transparante en verantwoordelijke beheer van alle menselijke, natuurlijke, interne en externe, economische en financiële hulpbronnen van een land met het oog op eerlijke en duurzame ontwikkeling.”*

³⁹² Art. 65, lid 2 TDCA.

opgenomen, ‘respect voor de mensenrechten en voor de democratie’ zo op een indirecte wijze toch tot de objectieven van de overeenkomst kan worden beschouwd.³⁹³

3.1.2.2. De niet-uitvoeringsclausule

Ook met betrekking tot de ‘niet-uitvoeringsclausule’ is de TDCA in verschillende opzichten opmerkelijk. Zowel de het begrip ‘passende maatregelen’ als dat van ‘bijzonder dringende gevallen’ zijn varianten op de algemene praktijk en zowel het onderling overleg als het besluitvormingsproces binnen de Samenwerkingsraad van de TDCA met betrekking tot het ‘respect voor de mensenrechten en voor de democratie’ wijken af van de norm.

3.1.2.2.1. *‘Passende maatregelen’*

In het algemeen wordt de waaier aan mogelijke ‘passende maatregelen’ op grond van het internationaal recht op dubbele wijze beperkt. In de eerste plaats moeten de maatregelen proportioneel zijn aan de schending en in de tweede plaats mogen de maatregelen op zichzelf geen schending inhouden van de mensenrechten. Dit is een heikel punt wanneer het de opschorting van handelsvoordelen betreft die op zich indirect kunnen bijdragen tot de schending van de mensenrechten en zo de reden tot opschorting enkel nog aanscherpen.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken, bepalen enkele overeenkomsten dat de ‘passende maatregelen’ in overeenstemming moeten zijn met het internationaal recht alsook dat ze proportioneel moeten zijn aan de schending.³⁹⁴ De TDCA gaat nog een stap verder en stelt dat de *“partijen in het bijzonder aandacht moeten geven aan de omstandigheden van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en ervoor moeten zorgen dat ze niet onnodig gestraft worden”*.³⁹⁵ BARTELS stelt hieromtrent evenwel dat deze explicitering waarschijnlijk al onder het internationaal gewonterecht valt en aldus vanuit juridisch standpunt overbodig kan zijn.³⁹⁶ Eerder werd al gewezen op het negatief imago dat de EG en haar Lidstaten aanvankelijk hadden bij de niet-blanke gemeenschap door het uitblijven van harde maatregelen tegen het apartheidsregime. Het ‘Speciale Programma’ droeg bij tot het verbeteren van de onderlinge relaties. In het post-apartheidstijdperk kan in deze clausule een vergelijkbare poging tot toenadering gezien worden.

³⁹³ L. BARTELS, “Human Rights and Democracy Clauses in the EU’s International Agreements”, *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 38.

³⁹⁴ Ibidem, p. 52.

³⁹⁵ Gemeenschappelijke Verklaring betreffende niet-uitvoering bij de TDCA.

³⁹⁶ L. BARTELS, “Human Rights and Democracy Clauses in the EU’s International Agreements”, *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 52-53.

3.1.2.2.2. 'Onderling overleg' en 'bindende geschillenbeslechting'

'Niet-uitvoeringsclausules' stellen dat in de regel, dat voorafgaand aan het nemen van 'passende maatregelen' door de ene partij, overleg moet plaatsvinden met de andere partij. Zowel in de overeenkomsten die de EU sloot met Chili, Mexico en Zuid-Afrika is deze consultatieprocedure iets uitgebreider dan in andere overeenkomsten.³⁹⁷ In de TDCA is zo bepaald dat de partij, die zinnens is om passende maatregelen te nemen, de andere partij binnen 30 dagen alle relevante informatie verschafft die nodig is voor een grondig onderzoek van de situatie.³⁹⁸ Op die manier is er nog hoop om tot een voor beide partijen acceptabele oplossing te komen.

Elke 'niet-uitvoeringsclausule' maakt echter ook gewag van 'bijzonder dringende gevallen' waarin de partijen ook zonder voorafgaand overleg passende maatregelen kunnen nemen, mits onmiddellijke kennisgeving.³⁹⁹ Toch kan de partij tegen wie de maatregelen worden genomen, verzoeken om nog overleg te plegen binnen 30 dagen na de kennisgeving.⁴⁰⁰ Wanneer hierbij geen overeenstemming kan worden gevonden, kan de betrokken partij gebruik maken van de procedure voor de beslechting van geschillen.⁴⁰¹ In tegenstelling tot de meeste overeenkomsten die de EU sloot, in het bijzonder deze met Mexico en Chili, is de uitkomst van deze geschillenbeslechting in de overeenkomst met Zuid-Afrika bindend met betrekking tot elke toepassing of interpretatie van de overeenkomst.⁴⁰² In de TDCA kan impliciet uit artikel 104, lid 9 worden afgeleid dat het bindende karakter ook de 'mensenrechten- en democratieclausule' en de 'niet-uitvoeringsclausule' omvat.⁴⁰³

3.1.2.2.3. 'Bijzonder dringende gevallen'

Als algemene definitie van een 'bijzonder dringend geval' wordt gesteld dat hieronder een 'wezenlijke inbreuk op de overeenkomst' moet worden verstaan. BARTELS uit kritiek op deze algemene omschrijving en betreurt dat een 'bijzonder dringend geval' niet beperkt wordt tot een geval van 'tijdelijke noodzaak'. Volgens hem impliceert de huidige praktijk enerzijds dat een 'ernstige inbreuk' elk overleg zinloos maakt en anderzijds dat 'elke schending' van de regels, vervat in de

³⁹⁷ Ibidem, p. 31.

³⁹⁸ Art. 3, lid 2 TDCA.

³⁹⁹ Art. 3, lid 1 TDCA.

⁴⁰⁰ Art. 3, lid 3 TDCA.

⁴⁰¹ Idem.

⁴⁰² L. BARTELS, "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements", *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 63.

⁴⁰³ Art. 104, lid 9 TDCA stelt immers pas op het einde dat "bij geschillen in het kader van de Titels II en III van deze overeenkomst de volgende procedures van toepassing zijn". Hieruit volgt dat het eerste deel van het artikel, zonder dus de specifieke procedures, ook van toepassing is op Titel I van de overeenkomst, die beide clausules bevat.

‘mensenrechten- en democratieclausule’, in de huidige interpretatie als ‘bijzonder dringend geval’ kan worden gekwalificeerd.⁴⁰⁴

In de ‘niet-uitvoeringsclausule’ van de TDCA wordt wel gepreciseerd wat er onder een ‘wezenlijke inbreuk’ moet worden verstaan. Artikel 3 omschrijft een ‘wezenlijke inbreuk’ als een afwijzing van de overeenkomst in strijd met de algemene regels van het internationale recht of als een schending van de ‘mensenrechten- en democratieclausule’ van de Overeenkomst. Samen met de ‘Overeenkomst van Cotonou’ en de ‘Associatieovereenkomst met Egypte’ behoort de TDCA met Zuid-Afrika tot de uitzonderingen op de regel die een onderscheid maken tussen ‘gewone schendingen’ en omstandigheden die ofwel een ‘ernstige schending’ ofwel een ‘situatie van tijdelijke hoogdringendheid’ uitmaken.⁴⁰⁵

3.1.3. Politieke dialoog

Net zoals de algemene doelstellingen, de ‘mensenrechten- en democratieclausule’ en de ‘niet-uitvoeringsclausule’ bestaat Titel I van de TDCA ook nog uit een vierde element: de ‘politieke dialoog’. Artikel 4 stelt dat de Overeenkomst voorziet in een regelmatige politieke dialoog tussen de partijen die moet bijdragen tot het consolideren van de Overeenkomst, de totstandkoming van duurzame solidariteit en nieuwe vormen van samenwerking.⁴⁰⁶ Het artikel geeft daarbij enkele expliciete doelstellingen aan waaronder het bevorderen van het wederzijds begrip en de convergentie van de standpunten van de overeenkomst die de partijen de mogelijkheid bieden om elkaars standpunten en belangen in overweging te nemen. Dat deze politieke dialoog in hetzelfde deel van de Overeenkomst staat als de twee eerder besproken clausules, toont aan dat er tussen hen een nauwe band bestaat.

3.1.3.1. De politieke dialoog en de mensenrechten- en democratieclausule

De ‘mensenrechten- en democratieclausule’ en de ‘politieke dialoog’ zijn onderling sterk aan elkaar gelieerd en deze band wordt vaak ook expliciet verwoord. Toch is dit volgens BARTELS niet strikt noodzakelijk. Hij verwijst naar het brede karakter van het begrip ‘politieke dialoog’ om te stellen dat ook zonder een expliciete bepaling over het respect voor de mensenrechten en voor de democratie

⁴⁰⁴ L. BARTELS, “Human Rights and Democracy Clauses in the EU’s International Agreements”, *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 63.

⁴⁰⁵ L. BARTELS, “Human Rights and Democracy Clauses in the EU’s International Agreements”, *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 46.

⁴⁰⁶ Art. 4 TDCA.

deze onderwerpen binnen het toepassingsveld van de politieke dialoog vallen.⁴⁰⁷ Daarom is de relevantie van een expliciete link eerder administratief dan juridisch. Desalniettemin kan er toch een sterk politiek signaal vanuit gaan.⁴⁰⁸

Deze politieke signaalfunctie is overduidelijk in de TDCA met Zuid-Afrika. Maar liefst op drie verschillende manieren wordt in het artikel met betrekking tot de politieke dialoog indirect of direct verwezen naar het respect voor de mensenrechten en voor de democratie.

Naast de twee doelstellingen van de politieke dialoog, die eerder al zijn aangehaald, bepaalt artikel 4 dat ook *“het bevorderen van de steun voor de democratie, rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten”*⁴⁰⁹ evenals *“het bevorderen van de sociale rechtvaardigheid en het helpen creëren van de voorwaarden voor de bestrijding van armoede en alle vormen van discriminatie”*⁴¹⁰ uitdrukkelijke doelstellingen van de politieke dialoog zijn. Ook stelt de laatste zin van artikel 4 dat de politieke dialoog betrekking heeft op *“alle onderwerpen van wederzijds belang”*⁴¹¹, waardoor de ‘mensenrechten- en democratieclausule’ ook nog eens op indirecte wijze een onderwerp van de politieke dialoog kan worden.

3.1.3.2. De politieke dialoog en de niet-uitvoeringsclausule

Daar waar de ‘mensenrechten- en democratieclausule’ inhoudelijk sterk verbonden is met de ‘politieke dialoog’, is de ‘niet-uitvoeringsclausule’ dat op procedureel vlak. BARTELS onderscheidt drie grote verschillen maar concludeert dat dit niet noodzakelijk tot uiting zal komen in het eindresultaat.⁴¹²

In de eerste plaats is de politieke dialoog op elk moment te voeren; het onderzoek door de Samenwerkingsraad in het kader van de ‘niet-uitvoeringsclausule’ daarentegen kan enkel wanneer één van de partijen zijn verplichtingen onder de overeenkomst niet nakomt. In de tweede plaats worden bij de politieke dialoog ook andere actoren, zoals regionale en subregionale organisaties en vertegenwoordigers van de burgergemeenschap, betrokken. Wanneer het overleg gegrond is op de ‘niet-uitvoeringsclausule’, is hun betrokkenheid daarentegen niet formeel voorzien. Tot slot omschrijft BARTELS de overlegprocedure op grond van de ‘niet-uitvoeringsclausule’ als een ‘one-off’

⁴⁰⁷ L. BARTELS, “Human Rights and Democracy Clauses in the EU’s International Agreements”, *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 46.

⁴⁰⁸ Idem.

⁴⁰⁹ Art. 4, lid 2, c) TDCA.

⁴¹⁰ Art. 4, lid 2, d) TDCA.

⁴¹¹ Art. 4, lid 3 TDCA.

⁴¹² L. BARTELS, “Human Rights and Democracy Clauses in the EU’s International Agreements”, *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 47.

waarbij er geen expliciete mogelijkheid bestaat om de partijen in staat te stellen voorbehoud aan te tekenen bij de beslissing die door de Samenwerkingsraad genomen werd.

3.2. Samenwerking op vlak van Handel en Economie

De meest prominente component van de bilaterale 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds was het tot stand brengen van een vrijhandelszone na het verlopen van de overgangperiode.⁴¹³

De TDCA stelt een preferentiële handelsregeling in tussen de EU en Zuid-Afrika die de totstandbrenging van een vrijhandelszone voor het vrije verkeer van goederen centraal stelt. De Overeenkomst beantwoordde aan het verzoek van Zuid-Afrika om een grotere toegankelijkheid tot de Europese markt te verkrijgen en moedigt Zuid-Afrika aan ook zijn eigen markt open te stellen voor de wereldhandel.⁴¹⁴ Het wederkerig karakter van de TDCA houdt ook in dat Europese producten tegen betere voorwaarden op de Zuid-Afrikaanse markt konden terechtkomen.

Niet alleen werden met de TDCA betere handelsrelaties beoogd, het was ook de bedoeling om Europese investeerders aan te moedigen om actief te worden in Zuid-Afrika en om Zuid-Afrikaanse investeerders aan te zetten om hetzelfde te doen in de EU. Ook het vereenvoudigen van het handelsproces en het verlagen van transactiekosten zijn prioriteiten.

3.2.1. Naar een vrijhandelszone

De vrijhandelszone van de TDCA zou niet alleen focussen op een verbeterde markttoegang, maar evenzeer op de ontwikkeling van Zuid-Afrika. Dit komt tot uiting in de eerste van vijf kenmerkende eigenschappen van de vrijhandelszone tussen de EU en Zuid-Afrika.

3.2.1.1. Vijf kenmerkende eigenschappen van de vrijhandelszone

3.2.1.1.1. *Asymmetrie en differentiatie*

Deze twee concepten wijzen op de ontwikkelingscomponent van de bepalingen van de TDCA inzake handel. De TDCA erkent op die manier de inspanningen die Zuid-Afrika moet leveren om zijn economie te herstructureren. Daarom ging de EU haar markt sneller en extensiever openstellen voor Zuid-Afrikaanse producten en werd Zuid-Afrika meer tijd gegeven om hetzelfde te doen voor Europese producten. In het bijzonder zou de EU 95% van haar Zuid-Afrikaanse invoer liberaliseren

⁴¹³ Officiële samenvatting van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking, http://europa.eu/legislation_summaries/development/south_africa/r12201_nl.htm, geraadpleegd op 6 juli 2010.

⁴¹⁴ Idem.

binnen een tienjarige periode, terwijl Zuid-Afrika twaalf jaar de tijd zou krijgen om zo'n 86% van haar Europese invoer te liberaliseren.⁴¹⁵ Binnen deze overgangperiode was het de bedoeling dat de EU het overgrote merendeel van de liberalisering van industriële goederen doorvoerde binnen de eerste vier jaar terwijl Zuid-Afrika zes jaar kreeg om van zijn kant een tariefverlaging voor de meeste industriële producten door te voeren.

3.2.1.1.2. *Steun aan het regionale integratieproces in Zuidelijk Afrika*⁴¹⁶

Bij het opstellen van de TDCA hebben zowel Zuid-Afrika als de EU dit willen doen op een manier die het regionale economische integratieproces in de Zuidelijk Afrikaanse regio ondersteunde. Op deze regionale aspecten wordt later nog dieper ingegaan.

3.2.1.1.3. *Overeenstemming met de regels van de WTO*

De vrijhandelszone die de TDCA tot stand zou brengen, diende in overeenstemming te zijn met de regels en eisen die de WTO stelt.⁴¹⁷ Daartoe moest de TDCA 'nagenoeg alle handel' tussen beide partijen omvatten, zonder de uitsluiting van een wezenlijke sector.⁴¹⁸

3.2.1.1.4. *Bescherming van gevoelige sectoren*

Zowel de EU als Zuid-Afrika hebben bepaalde producten uitgesloten van het toepassingsgebied van de TDCA om een aantal kwetsbare sectoren te kunnen beschermen. Aan Zuid-Afrikaanse kant werd hierbij vooral rekening gehouden met producten die van bijzonder belang zijn voor de BLNS-landen, gezien het feit dat zij samen met Zuid-Afrika een douane-unie vormen.

3.2.1.1.5. *Integratie van Zuid-Afrika in de wereldeconomie*⁴¹⁹

Omdat het apartheidstijdperk Zuid-Afrika op economisch vlak compleet geïsoleerd had van zowel zijn buurlanden als van de rest van de wereld, is zijn integratie in de wereldeconomie één van de hoofddoelen van de TDCA in het algemeen en van de tot stand te brengen vrijhandelszone in het bijzonder. Deze vrijhandelszone moet daartoe bijdragen door het aanmoedigen van toenemende competitiviteit en groei, handelsliberalisering en nieuwe investeringen.

⁴¹⁵ Art.5, lid 2 TDCA.

⁴¹⁶ Art.1, c) TDCA.

⁴¹⁷ Art.5, lid 1 TDCA.

⁴¹⁸ Art. XXIV Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel, Genève, juli 1986, www.wto.org, geraadpleegd op 1 juni 2011.

⁴¹⁹ Art. 5, f) TDCA.

3.2.1.2. Reikwijdte van de vrijhandelszone

De TDCA omvat zo'n 90% van al de bilaterale handel tussen de EU en Zuid-Afrika op het moment van de totstandbrenging. In totaal moet, na een twaalfjarige overgangperiode, 95% van de Zuid-Afrikaanse uitvoer vrij de EU binnen kunnen, terwijl binnen een tienjarige periode 86% van de Europese uitvoer zonder beperkingen op de Zuid-Afrikaanse markt terecht moet kunnen. Niet enkel de overgangperiode is asymmetrisch, maar ook binnen de opsplitsing tussen industriële- en landbouwproducten zijn er grote verschillen. Zo moet de EU haar markt voor 100% openstellen voor Zuid-Afrikaanse industriële producten terwijl Zuid-Afrika dit slechts moet doen voor 86%. Wat landbouwproducten betreft, liggen de cijfers respectievelijk op 62% en 81%.

Om kwetsbare en gevoelige sectoren aan zowel de Zuid-Afrikaanse en Zuidelijk Afrikaanse kant als aan de kant van de EU te beschermen, worden een aantal producten buiten het toepassingsgebied van de TDCA gehouden. Daarbij is er een onderscheid te maken tussen producten die een volledige uitsluiting genieten en producten die slechts voor gedeeltelijke liberalisering in aanmerking komen.

3.2.1.2.1. *Uitgesloten van liberalisering*

Aan de kant van de EU werden 304 tariefbepalingen uitgesloten, samen goed voor zo'n 3,5% van de totale invoer uit Zuid-Afrika. De belangrijkste producten die worden uitgesloten zijn rundsvlees, suiker, bepaalde zuivelproducten, maïs, rijst, bepaalde snijbloemen, sommige verse vruchten en bepaalde vissoorten. Met betrekking tot industriële producten wordt ook onbewerkt aluminium buiten het toepassingsgebied van de TDCA gehouden.

Aan Zuid-Afrikaanse kant worden zo'n 120 tarieflijnen uitgesloten die samen zo'n 11% van de totale ingevoerde EU-producten omvatten. De lijst met uitgesloten producten stemt voor een groot deel overeen met de Europese variant. Belangrijke verschillen zijn er wat tarwe, gerst, chocolade en roomijs betreft. Met betrekking tot industriële producten is de Zuid-Afrikaanse lijst aanzienlijk langer: ook petroleum en van petroleum afgeleide producten, bepaalde chemische producten, sommige textielproducten en producten voor de auto-industrie vallen buiten het toepassingsgebied van de TDCA.

3.2.1.2.2. *Gedeeltelijke liberalisering*

Bepaalde producten worden slechts gedeeltelijk geliberaliseerd. Dit kan op twee manieren gebeuren: ofwel wordt het douanetarief voor deze producten verminderd in plaats van volledig weggewerkt ofwel werd er gebruik gemaakt van tariefquota waardoor de vermindering of wegwerking van tarieven slechts van toepassing was op bepaalde hoeveelheden van producten.

Aan de kant van de EU worden zo bepaalde snijbloemen, aardbeien, fruit in blik, bepaalde vruchtensappen en wijn onderworpen aan slechts een gedeeltelijke liberalisering. Alles samen zijn deze producten goed voor zo'n 1,7% van de totale invoer vanuit Zuid-Afrika. Aan de kant van Zuid-

Afrika geldt dit regime voor schoenen en lederproducten, bepaalde producten voor de auto-industrie, bepaalde textiel- en kledingproducten en voor autobanden. Op die manier werd 2,8% van de totale producten, die toen vanuit de EU Zuid-Afrika werden binnengebracht, onderworpen aan gedeeltelijke liberalisering.

Omdat voor deze gebieden de wederzijdse handel niet volledig is geliberaliseerd, dragen ze ook niet bij aan de reikwijdte van de vrijhandelszone. Toch zijn deze producten en het regime dat, krachtens de TDCA met betrekking hiermee van toepassing is geworden, essentieel voor de vrijhandelszone. Omwille van de grote gevoeligheid waren zij een *sine qua non* voor de totstandbrenging ervan en deze uiterst gevoelige producten vertegenwoordigden daarenboven een aanzienlijke economische waarde.

3.2.1.3. Vrijwaringsmaatregelen⁴²⁰

Zowel Zuid-Afrika als de EU mogen passende maatregelen nemen, onder de voorwaarden van de regels die zijn overeengekomen binnen het kader van de WTO, wanneer een product wordt ingevoerd in “*zulke toegenomen hoeveelheden en onder zulke omstandigheden*” dat de binnenlandse producenten van vergelijkbare producten ernstige schade kunnen oplopen.⁴²¹ Dit geldt evenzeer wanneer de economische situatie van de LGO van de EU of deze van één of meer leden van SACU ernstige schade lijden of dreigen te lijden. In dat geval kunnen respectievelijk de EU of Zuid-Afrika, op verzoek van het betrokken land of de betrokken landen, uitzonderlijk toezichts- of vrijwaringsmaatregelen nemen nadat duidelijk werd dat er geen andere oplossingen konden gevonden worden.⁴²²

Daarnaast voorziet de TDCA ook in vrijwaringsmaatregelen tijdens de overgangperiode waarin Zuid-Afrika “*buitengewone maatregelen van beperkte duur*” mag nemen in de vorm van een verhoging of wederinstelling van douanerechten.⁴²³ Deze maatregelen worden wel beperkt tot deze met betrekking tot pas gevestigde industrieën of sectoren die ernstige moeilijkheden ondervinden door de toegenomen invoer uit de EU.⁴²⁴ De overeenkomst verwijst in het bijzonder naar gevallen waarin deze moeilijkheden ernstige problemen van sociale aard, zoals werkloosheid, veroorzaken.

⁴²⁰ Art. 24-26 TDCA.

⁴²¹ Art.24, lid 1 TDCA.

⁴²² Art. 24, lid 2-3 TDCA.

⁴²³ Art. 25, lid 1 TDCA.

⁴²⁴ Art. 25, 2 TDCA.

3.2.1.4. Oorsprongsregels⁴²⁵

De TDCA stelt ook, net zoals dat het geval is in andere preferentiële handelsakkoorden, oorsprongsregels vast die moeten waarborgen dat alle onder de preferentiële regeling vallende producten ook daadwerkelijk uit Zuid-Afrika of de EU afkomstig zijn. Oorsprongsregels zijn een belangrijk element van handelsovereenkomsten omdat ze één van de weinige instrumenten zijn die handelsbelemmeringen nog tolereren in het licht van de WTO.⁴²⁶ Ze dienen om de garantie te geven dat de handelsbevoordeling enkel toekomt aan de partijen bij de overeenkomst. In die zin zijn producten te beschouwen als zijnde afkomstig van Zuid-Afrika of van de EU wanneer zij ‘geheel en al verkregen’ zijn in één van beide landen.⁴²⁷ Wanneer dit niet het geval is, volstaat dat de producten er ‘een toereikende bewerking’ hebben ondergaan.⁴²⁸

De oorsprongsregels in de TDCA zijn in het algemeen gelijkaardig aan deze die de EU hanteert in haar relaties met andere bevoorrechte handelspartners en met ontwikkelingslanden die genieten op grond van hun APS-status.⁴²⁹ Toch zijn er enkele belangrijke verschillen vast te stellen. Deze komen tot uiting in vier aspecten: de cumulatie van oorsprong, de tolerantieregel, de regels met betrekking tot producten van de visserij en tot slot de mogelijkheid tot het vragen van afwijkingen.

3.2.1.4.1. *Cumulatie van oorsprong*

Om de toepassing van de oorsprongsregels eenvoudiger en flexibeler te maken, voorzien handelsovereenkomsten meestal in de cumulatie van oorsprong van producten uit verschillende landen. Als onderdeel van het bevorderen van onderlinge handel wordt door de TDCA immers ook het gebruik van materialen van oorsprong uit de partnerlanden aangemoedigd. In het algemeen kan men drie vormen van cumulatie van oorsprong onderscheiden: bilaterale cumulatie, diagonale

⁴²⁵ Protocol Nr. 1 betreffende de definitie “Product van oorsprong” en methoden van administratieve samenwerking, *Pb.* L. 311, 4 december 1999, p. 296, verder afgekort als Protocol Nr. 1 TDCA.

⁴²⁶ E. NAUMANN, “Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin”, *InBrief Nr. 6I*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 1.

⁴²⁷ Art. 2, lid 1, a) en Art. 2, lid 2, a) TDCA.

⁴²⁸ Art. 2, lid 1, b) en Art. 2, lid 2, b) TDCA.

⁴²⁹ S E. NAUMANN, “Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin”, *InBrief Nr. 6I*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 3.

cumulatie en totale cumulatie.⁴³⁰ Alle drie deze vormen zijn terug te vinden in de TDCA tussen de EU en Zuid-Afrika.

- Bilaterale cumulatie

Bilaterale cumulatie houdt in dat halfafgewerkte producten, die van oorsprong zijn uit het ene partnerland, beschouwd mogen worden als zijnde van oorsprong uit het andere partnerland en dit doet zich voor als de vrijhandelsovereenkomst betrekking heeft op twee landen.⁴³¹ Dit wil zeggen dat materialen van oorsprong uit de EU of uit Zuid-Afrika geen toereikende bewerking of verwerking moeten ondergaan, al dient de bewerking meer dan minimaal te zijn. Als een bewerking niet toereikend is, wordt deze niet noodzakelijk als een minimale of ontoereikende bewerking beschouwd.⁴³²

- Diagonale cumulatie

Diagonale cumulatie komt er op neer dat materialen van oorsprong uit één van de landen van de ACS-groep ook gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om gelabeld te worden als zijnde van Zuid-Afrikaanse oorsprong. De voorwaarde hiervoor is wel dat de bewerking meer dan minimaal is, met andere woorden als er een vorm van toegevoegde waarde aan wordt gegeven in Zuid-Afrika.⁴³³

- Totale cumulatie

Een derde, en de meest flexibele vorm van cumulatie van oorsprongsregels, is de totale cumulatie.⁴³⁴ Deze houdt in dat al de bewerkingen die plaatsgevonden hebben in elk van de landen die tot dezelfde vrijhandelszone behoren, samengeteld worden om na te gaan of aan de specifieke lijstregel voldaan werd. Met betrekking tot de TDCA verwijst deze vorm van cumulatie naar de andere landen van SACU. Krachtens de TDCA wordt het grondgebied van de deelnemende landen beschouwd als

⁴³⁰ E. NAUMANN, "Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin", *InBrief Nr. 6l*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 4.

⁴³¹ Idem.

⁴³² Art. 3, lid 1-2 Protocol Nr. 1 TDCA.

⁴³³ E. NAUMANN, "Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin", *InBrief Nr. 6l*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 5 en Art. 3, lid 3 Protocol Nr. 1 TDCA.

⁴³⁴ E. NAUMANN, "Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin", *InBrief Nr. 6l*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 6 en Protocol Nr. 1 TDCA.

zijnde één land.⁴³⁵ Producten worden dus beschouwd van Zuid-Afrikaanse oorsprong te zijn wanneer de ultieme fase van totstandkoming plaatsvindt in Zuid-Afrika, ongeacht wat de toegevoegde waarde ervan is. Fases in de productie die plaatsvonden in één van de BLNS-landen verstoren dus niet de Zuid-Afrikaanse oorsprong. Textielfabrieken in Zuid-Afrika kunnen bijgevolg gebruik maken van stoffen uit de BLNS-landen en toch nog hun afgewerkte producten labelen als 'made in South Africa'.

3.2.1.4.2. *Tolerantiereg*

De tolerantieregel houdt in dat, bij een minimale afwijking van de lijstregel, het oorsprongskarakter niet verloren gaat.⁴³⁶ Hierdoor kan een product toch nog beschouwd worden als zijnde van Zuid-Afrikaanse oorsprong als de oorsprongsregels met betrekking tot één van de gebruikte materialen niet zijn gerespecteerd. Ten aanzien van andere preferentiële handelspartners hanteerde de EU ten tijde van de totstandbrenging van de TDCA als algemene tolerantieregel, met uitzondering van de textielsector, afwijkingen tot 10% van de eindwaarde van het afgewerkt product.⁴³⁷ De TDCA stapt af van deze algemene standaardnorm en bepaalt dat afwijkingen tot 15% worden getolereerd.⁴³⁸ Producten van zeevisserij, tabaksproducten en alcoholische dranken vallen echter buiten deze voordelige regel en blijven getolereerd bij een afwijking tot 10%. Textielproducten tot slot zijn ook in de handelsrelaties tussen de EU en Zuid-Afrika onderworpen aan eigen regels.

3.2.1.4.3. *Drawbackregel*

De no-drawback clause betekent dat de uitvoerder de douanerechten moet betalen op de ingevoerde materialen of onderdelen die van oorsprong zijn uit een land dat geen partij is in het Verdrag. Deze clause is alleen van toepassing als deze uitvoerder eindproducten uitvoert onder het handelsakkoord. Als deze clause niet opgenomen is in het oorsprongsprotocol, kan de exporteur van beide systemen genieten. Dit is het geval voor de TDCA.

3.2.1.4.4. *Producten van zeevisserij*

Producten van de zeevisserij of producten die gewonnen zijn van of vanonder de zeebodem buiten de territoriale wateren, zijn normaal onderworpen aan specifieke bepalingen om de nationaliteit van schepen te bepalen.⁴³⁹ De meeste overeenkomsten die de EU afsloot bepalen in dit verband dat,

⁴³⁵ Art. 3, lid 4 Protocol Nr. 1 TDCA.

⁴³⁶ E. NAUMANN, "Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin", *InBrief Nr. 6I*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 6.

⁴³⁷ Idem.

⁴³⁸ Art. 5, lid 2, a) TDCA.

⁴³⁹ E. NAUMANN, "Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin", *InBrief Nr. 6I*, ECDPM, Maastricht, 2006,

naast andere vereisten, de kapitein en de officieren en minstens 75% van de bemanning onderdanen moeten zijn van de verdragsluitende partijen. Met betrekking tot de handelsrelaties tussen de EU en Zuid-Afrika inzake visserij, zijn deze laatste twee regels aanzienlijk soepeler. Zo volstaat het dat, naast de kapitein, 50% van de officieren en overige bemanningsleden onderdaan zijn van Zuid-Afrika, de EU of afkomstig uit één van de APS- landen.⁴⁴⁰

3.2.2. Landbouw, sanitaire- en phytosanitaire normen

In vergelijking met de industriële sector is landbouw van minder belang voor Zuid-Afrika. In deze sector voert Zuid-Afrika al sinds 1994 grote hervormingen door waarbij landhervorming, arbeidsmarkthervorming, marketingbeleid en de hervorming van het handelsbeleid centraal staan.⁴⁴¹

In de TDCA valt vooral op dat de overgangsfase voor de afschaffing van de douanerechten asymmetrisch is in die zin dat Zuid-Afrika twee jaar meer krijgt in vergelijking met de EU.⁴⁴² Zuid-Afrika kan de EU echter verzoeken om voorstellen in verband met een versneld tijdschema.⁴⁴³ Daarnaast zijn enkele gevoelige producten uitgesloten van het liberaliseringsproces, al krijgen sommige hiervan toch markttoegang in de vorm van tariefcontingenten.⁴⁴⁴ Op grond van de herzieningsclausule kunnen de EU en Zuid-Afrika zich beraden over verdere stappen om hun wederzijdse handel te liberaliseren.⁴⁴⁵

Daarnaast voorziet de TDCA ook in een flexibiliteitsclausule op grond waarvan de partijen, in het kader van de Samenwerkingsraad, regelmatig overleg kunnen plegen.⁴⁴⁶ Hierbij kan een partij, wanneer zij dat nodig acht voor haar eigen landbouwbeleid, meedelen aan de Samenwerkingsraad dat ze de regelingen van de Overeenkomst wenst te wijzigen. Wanneer de Samenwerkingsraad tot een effectieve wijziging besluit, moet de verzoekende partij de door de Samenwerkingsraad opgelegde aanpassingen doorvoeren om de toegevingen ten aanzien van de invoer uit de andere partij op een zelfde niveau te handhaven, als dat waarin de TDCA voorziet.

http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011, p. 4.

⁴⁴⁰ Art. 4, lid 2 Protocol Nr. 1 TDCA.

⁴⁴¹ B. RUDLOFF en J. SIMONS, "Comparing EU free trade agreements. Agriculture", *InBrief Nr. 6A*, ECDPM, Maastricht, 2004,

http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/48615568FCD0BF83C1256F07002C6BA3?OpenDocument, geraadpleegd 10 april 2012, p 5.

⁴⁴² Art. 14-15 TDCA.

⁴⁴³ Art. 17 TDCA.

⁴⁴⁴ Art. 14 TDCA.

⁴⁴⁵ Art. 18 TDCA.

⁴⁴⁶ Art. 20 TDCA.

De TDCA bevat ook een bijzondere vrijwaringsclausule voor landbouwproducten voor het geval Europese of Zuid-Afrikaanse producten voor de markten van de andere partij een al dan niet potentiële bedreiging vormen.⁴⁴⁷ De getroffen partij kan dan, in afwachting van een besluit van de Samenwerkingsraad, voorlopige maatregelen nemen als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Daarnaast blijft een beroep op de algemene vrijwaringsclausule van artikel 24, 25 en 26 van de TDCA mogelijk. Inzake oorsprongsregels kan tot slot verwezen worden naar de algemene uiteenzetting hierover.

Onder Titel IV over Economische Samenwerking valt nog een artikel dat handelt over landbouw en dat de doelstellingen, onderwerpen en invulling van de onderlinge samenwerking omhelst.⁴⁴⁸ De partijen streven hierbij naar een *“geïntegreerde, harmonieuze en duurzame ontwikkeling van het platteland in Zuid-Afrika door te focussen op modernisering, stimuleren van concurrentie en diversificatie”*.⁴⁴⁹ Een bijzonder vermelding is er voor de ontwikkeling, de samenwerking en het onderzoek met betrekking tot sanitaire en phytosanitaire normen, waarbij de aandacht gericht wordt op dieren- en plantenwelzijn en landbouwproductietechnieken.⁴⁵⁰ Onderzoek hieromtrent moet bijdragen tot het vergemakkelijken van het handelsverkeer, zonder afbreuk te doen aan de eigen wetgeving van de partijen of aan de regels in het kader van de WTO.⁴⁵¹ Een laatste bepaling die slaat op de landbouw, is de vermelding van samenwerking in verband met landbenutting in het artikel dat handelt over het milieu.⁴⁵²

Naast de bepalingen met betrekking tot de landbouw in de TDCA zelf, hebben de EU en Zuid-Afrika nog drie afzonderlijke Overeenkomsten onderhandeld en twee ervan gesloten. Deze drie worden verder nog toegelicht.

3.2.3. *Recht van vestiging en dienstverlening*⁴⁵³

Met betrekking tot het recht van vestiging en van dienstverlening stelt de TDCA dat de EU en Zuid-Afrika erkennen dat de dienstensector een aspect van de wereldhandel is dat steeds belangrijker wordt. Daarom verbinden beide partijen zich er toe om de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten⁴⁵⁴ (GATS) en vooral het meestbegunstigingsbeginsel zo strikt mogelijk na te leven.⁴⁵⁵ De eigenlijke liberalisering van de dienstensector wordt evenwel uitgesteld, waarbij de

⁴⁴⁷ Art. 16 TDCA.

⁴⁴⁸ Art. 61 TDCA.

⁴⁴⁹ Art. 61, 1-2 TDCA.

⁴⁵⁰ Art. 61, 1, d) en e) TDCA.

⁴⁵¹ Art. 61, 1, e) TDCA.

⁴⁵² Art. 84, 3 TDCA.

⁴⁵³ Art. 29-30 TDCA.

⁴⁵⁴ General Agreement on Trade in Services, verder afgekort als GATT.

⁴⁵⁵ Art. 29, lid 1 TDCA.

Samenwerkingsraad dit punt moet onderzoeken en waarover het de nodige aanbevelingen moet doen.⁴⁵⁶ Een vorm van onevenwicht blijkt uit de verwijzingen naar het verschil in ontwikkeling tussen de EU en Zuid-Afrika dat mee in rekening moet worden gebracht bij het uitwerken van het toekomstige liberaliseringsproces.⁴⁵⁷

Tijdens de onderhandelingen met het oog op een Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de landen van de EU-SADC EPA configuratie maakt Zuid-Afrika echter duidelijk dat het niet bereid is om verdere liberalisering van diensten door te voeren. Hierop wordt later nog teruggekomen.

3.2.4. Investerings

De enige bepalingen met betrekking tot de bescherming van investeringen zijn deze inzake lopende betalingen en kapitaalverkeer. Met betrekking tot lopende betalingen bepaalt de TDCA dat deze kunnen gebeuren in vrij converteerbare valuta tenzij één of meer lidstaten van de EU of Zuid-Afrika ernstige betalingsbalansproblemen heeft of verwacht.⁴⁵⁸ In dat geval kan die ene partij, in overeenstemming met de bepalingen van de GATS en met de statuten van het IMF, de lopende transacties voor kortere duur beperken.⁴⁵⁹ Een element van onevenwicht is terug te vinden waarbij Zuid-Afrika de nodige maatregelen kan nemen om ervoor te zorgen dat de liberalisering van lopende betalingen niet misbruikt wordt door massale kapitaalvlucht.⁴⁶⁰

Met betrekking tot het kapitaalverkeer begint de TDCA met te stellen dat de EU en Zuid-Afrika het vrije verkeer van kapitaal ten behoeve van directe investeringen in rechtmatig opgerichte Zuid-Afrikaanse ondernemingen zullen garanderen en dat deze investeringen, net als hun winsten, kunnen geliquideerd en gerepatriëerd worden.⁴⁶¹ Het tweede lid van artikel 33 TDCA zwakt dit ambitieuze eerste lid af en stelt dat onderling overleg zal moeten leiden tot het vergemakkelijken van het kapitaalverkeer tussen de EU en Zuid-Afrika met het oog op 'uiteindelijke' volledige liberalisering.⁴⁶²

In die zin blijft het vooral bij een intentieverklaring en wil de TDCA investeringen aanmoedigen door harmonisering, informatieverstrekking en bijstand om zo een beter investeringsklimaat te bekomen.

⁴⁵⁶ Art. 30, lid 1-4 TDCA.

⁴⁵⁷ Art. 30, 1 en Art. 30, lid 3 TDCA.

⁴⁵⁸ Art. 32, lid 1 TDCA.

⁴⁵⁹ Art. 34 TDCA.

⁴⁶⁰ Art. 32, lid 2 TDCA.

⁴⁶¹ Art. 33, lid 1 TDCA.

⁴⁶² Art. 33, lid 2 TDCA.

In Titel IV inzake Economische Samenwerking stelt artikel 52 nog de stimulering en bescherming van investeringen voorop.⁴⁶³

3.2.5. Overheidssteun en mededingingsbeleid

3.2.5.1. Mededingingsbeleid

De TDCA is in zekere mate beïnvloed door het feit dat Zuid-Afrika op het moment van onderhandelen nog volop bezig was met het uitwerken van een eigen mededingingsbeleid.⁴⁶⁴ Daarom benadrukt de TDCA vooral coördinatie en samenwerking tussen de mededingingsautoriteiten van beide partijen.

De TDCA begint met te stellen dat het verhinderen of een beperking van de mededinging, net zoals misbruik van machtspositie, onverenigbaar is met de goede werking van de Overeenkomst.⁴⁶⁵ Wanneer één van de partijen van oordeel is dat een bepaalde praktijk binnen zijn binnenlandse markt hierop inbreuk maakt, mag die partij, mits enkele procedurele voorwaarden, passende maatregelen nemen op grond van de eigen wetgeving.⁴⁶⁶ Dit houdt in dat de TDCA de bevoegdheden van beide mededingingsautoriteiten wel erkent maar dat toch nog onderling overleg vereist wordt. Tot slot bepaalt de TDCA nog dat het vaststellen van inbreuken op het grondgebied van de andere partij op een respectvolle manier moet aangepakt en opgelost worden.⁴⁶⁷ Een element van onevenwicht vloeit voort uit artikel 39 TDCA, waarin de EU er zich toe verbindt om Zuid-Afrika technische bijstand te verlenen.⁴⁶⁸

3.2.5.2. Overheidssteun

De TDCA bevat ook een bepaling over overheidssteun die stelt dat concurrentievervalsende overheidssteun strijdig is met de goede werking van de overeenkomst, tenzij het de ondersteuning vormt van een beleidsdoelstelling van een partij. Deze niet nader omschreven uitzondering geeft behoorlijk wat spelruimte aan de partijen en kan, hoewel wederkerig van aard, toch als een tegemoetkoming gezien worden aan de bijzondere situatie van Zuid-Afrika, waarin het wegwerken van discriminaties één van de prioriteiten was. Hoe dan ook moet het toekennen van staatssteun op een billijke en doorzichtige wijze worden toegekend.

⁴⁶³ Art. 52 TDCA.

⁴⁶⁴ Bijvoorbeeld Art. 36 TDCA. Uit Annex VIII blijkt dat Zuid-Afrika niet gebonden is om zijn mededingingsrecht af te stemmen op dat van de EU.

⁴⁶⁵ Art. 35 TDCA.

⁴⁶⁶ Art. 37 TDCA.

⁴⁶⁷ Art. 38 TDCA.

⁴⁶⁸ Art. 39 TDCA.

De TDCA voorziet, net zoals inzake mededinging, vooral in coördinatie en samenwerking en bij afwezigheid van regels of procedures laten de partijen de relevante regels binnen het kader van de WTO toepassing vinden.⁴⁶⁹

3.2.6. Handelsbevordering

Met betrekking tot de handelsbevordering is de TDCA erg summier. FASAN ziet twee mogelijke verklaringen hiervoor: ofwel kan de TDCA in haar geheel als een handelsbevorderende maatregel gezien worden, ofwel wensten geen van beide partijen hieromtrent elkaar bijzondere verplichtingen op te leggen.⁴⁷⁰

Op grond van de Overeenkomst willen de EU en Zuid-Afrika de samenwerking tussen hun douanediensten bevorderen en vergemakkelijken om zo de handelsbepalingen en de eerlijke handelspraktijken toepassing te laten vinden.⁴⁷¹ Samenwerking moet dan onder meer leiden tot de uitwisseling van gegevens en het organiseren van opleidingsprogramma's. De term 'onder meer' zou erop kunnen wijzen dat de EU en Zuid-Afrika in de toekomst hier meer aandacht aan zullen besteden. Opnieuw drukken de partijen de wil uit om elkaar de nodige bijstand te verlenen.⁴⁷²

3.2.7. Andere met de handel verband houdende kwesties

3.2.7.1. Antidumpingmaatregelen en compenserende maatregelen

Een laatste noemenswaardig handelsgerelateerd aspect zijn de antidumpingmaatregelen en compenserende maatregelen. In de TDCA bevestigen de partijen dat niets in deze Overeenkomst afbreuk doet aan de mogelijkheid van beide partijen om, in overeenstemming met de regels binnen het kader van de GATT en de WTO, antidumpingmaatregelen of compenserende maatregelen te nemen.⁴⁷³

3.2.7.2. Intellectuele Eigendom⁴⁷⁴

Zowel de EU als Zuid-Afrika beloven het verzekeren van een adequaat en effectieve bescherming van intellectuele eigendomsrechten, in overeenstemming met de hoogste internationale

⁴⁶⁹ Art. 42 en 44 TDCA.

⁴⁷⁰ O. FASAN, "Comparing EU free trade agreements. Trade Facilitation", *InBrief Nr. 6F*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/961144449C018863C1256EE6002FAD2A?OpenDocument, geraadpleegd 8 april 2012.

⁴⁷¹ Art. 48, lid 1 TDCA.

⁴⁷² Art. 48, lid 2 TDCA.

⁴⁷³ Art. 23, lid 1 TDCA.

⁴⁷⁴ Art. 46 TDCA.

standaardnormen. Wanneer er zich echter problemen voordoen in verband met de toepassing van deze regels, voorziet de TDCA in een spoedoverleg tussen de twee partijen. Daarnaast zijn er nog een aantal bepalingen waarin de EU technische ondersteuning aanbiedt om Zuid-Afrika bij te staan in het ontwikkelen van wetten en regels met betrekking tot het intellectueel eigendomsrecht alsook met betrekking tot hun afdwingbaarheid.

3.2.7.3. Maritiem transport

Met betrekking tot het maritiem transport, passen de EU en Zuid-Afrika het beginsel toe van de onbeperkte toegang tot de internationale zeevaartmarkt en van de zeevaart op basis van eerlijke concurrentie op commerciële gronden.⁴⁷⁵ Wat de modaliteiten van het vervoer over zee betreft, stelt de TDCA dat beide landen elkaar het ‘principe van de meest begunstigde natie’ toekennen.⁴⁷⁶

3.2.7.4. Andere handelsgerelateerde aspecten

Andere handelsgerelateerde aspecten van de TDCA zijn deze inzake overheidscontracten⁴⁷⁷ en statistieken⁴⁷⁸.

3.3. De samenwerking op ontwikkelingsvlak

Ondanks de naam van de ‘Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking’, is het aantal artikelen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking beperkt. De TDCA vormt wel een juridische grondslag voor de voortzetting van financiële bijstand, die tot doel heeft de ontwikkeling van Zuid-Afrika op een zo substantieel mogelijk niveau te brengen. Gezien het feit dat de TDCA geen vastgelegde geldingsduur heeft, vormt deze overeenkomst dan ook de basis voor een ontwikkelingssamenwerking op lange termijn tussen de EU en Zuid-Afrika.

Het ‘Speciale Programma voor Zuid-Afrika’, dat deel uitmaakte van de ‘Interim-Samenwerking’, werd één jaar later omgedoopt tot het ‘Europese Programma voor de Wederopbouw en Ontwikkeling’ in Zuid-Afrika. Sinds de inwerkingtreding van de TDCA overheerst een nieuwe aanpak van zogenoemde ‘capaciteitsopbouw’. Daarnaast blijven schema’s ter bestrijding van armoede belangrijk in de samenwerking op ontwikkelingsvlak tussen de EU en Zuid-Afrika.

⁴⁷⁵ Art. 31, lid 1 TDCA.

⁴⁷⁶ Art. 31, lid 2 TDCA.

⁴⁷⁷ Art. 45 TDCA.

⁴⁷⁸ Art. 49 TDCA.

3.3.1. Prioriteiten

3.3.1.1. Algemene en concrete prioriteiten

Aan beide zijden werden ook nieuwe prioriteiten gelegd die in een breder kader focussen op projecten en programma's die moeten bijdragen tot *“de harmonische en duurzame economische en sociale ontwikkeling van Zuid-Afrika en tot de integratie van Zuid-Afrika in de wereldeconomie”*.⁴⁷⁹ Ook van groot belang is de zoektocht naar het consolideren van de grondslagen voor een democratische samenleving in Zuid-Afrika als rechtsstaat, waarin mensen rechten en fundamentele vrijheden worden geëerbiedigd.⁴⁸⁰ Dit is één van de bijzonderheden van de essentiële onderdelen van de TDCA, waarbij ook op andere plaatsen in subsidiaire objectieven met betrekking tot specifieke beleidsdomeinen, verwezen wordt naar het 'respect voor de mensenrechten en voor de democratie'.⁴⁸¹

Naast deze twee algemene prioriteiten worden er in de TDCA ook nog een paar concrete prioriteiten gelegd. Met betrekking tot de strijd tegen armoede wordt in het bijzonder verwezen naar de noden van die gemeenschappen in Zuid-Afrika die in het verleden achtergesteld waren, alsook naar de gender- en milieudimensies van ontwikkeling.⁴⁸² Het verbeteren van de leefomstandigheden, het garanderen van elementaire sociale voorzieningen en ondersteuning bij het zoeken naar een baan kunnen ook tot deze categorie van prioriteiten gerekend worden.⁴⁸³

3.3.1.2. Gedecentraliseerde ontwikkelingssamenwerking

Een andere belangrijke prioriteit kadert in het principe van 'gedecentraliseerde samenwerking' dat de EU promoot in al haar ontwikkelingsprogramma's. Bij deze aanpak worden gedecentraliseerde actoren zoals NGO's en lokale autoriteiten een belangrijke schakel in de ontwikkeling en managing van de verschillende ontwikkelingsprogramma's. Dit komt tot uiting in een aantal concrete prioriteiten die de TDCA stelt op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, zoals het aanmoedigen van een dialoog tussen de publieke autoriteiten en de niet-gouvernementele ontwikkelingspartners en –actoren en het versterken van de lokale autoriteiten en de burgermaatschappij in het ontwikkelingsproces.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ Art. 65, lid 2 TDCA.

⁴⁸⁰ Art. 65, lid 2 TDCA.

⁴⁸¹ L. BARTELS, "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements", *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p.38.

⁴⁸² Art. 66,3 TDCA

⁴⁸³ Art. 66, lid 1, b) TDCA.

⁴⁸⁴ Art. 66, lid 2 TDCA.

3.3.1.3. Andere vormen van ontwikkelingssamenwerking

Met betrekking tot de economische ontwikkeling, wordt naast het ondernemingschap ook bijzondere aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de private sector en het aanmoedigen van wederzijdse samenwerking tussen de Europese en Zuid-Afrikaanse zakenwereld.⁴⁸⁵ Andere belangrijke sociale ontwikkelingsterreinen zijn de vrijheid van vereniging, rechten van werknemers, rechten van kinderen, gelijkheid tussen man en vrouw.⁴⁸⁶ Ook samenwerking op het vlak van milieubescherming⁴⁸⁷, culturele samenwerking⁴⁸⁸, strijd tegen drugs en witwaspraktijken⁴⁸⁹ en met betrekking tot het gezondheidsbeleid⁴⁹⁰ vindt plaats. Wat dit laatste betreft is de strijd tegen aids van bijzonder groot belang voor Zuid-Afrika. Tot slot is er nog de regionale dimensie waarop verder nog teruggekomen wordt.

3.3.2. Middelen en programmering

Om de verschillende prioriteiten daadwerkelijk in concrete samenwerking te kunnen vertalen, voorziet de TDCA in verschillende middelen. Als voorbeelden worden studies, technische bijstand, opleiding of andere dienstverlening alsook financiële controles en evaluatie- en controlemissies vermeld.⁴⁹¹ De communautaire financiering kan al naar gelang de aard of behoeften van de verschillende projecten bestaan uit budgettaire uitgaven van de overheid, uitgaven voor investeringen en uitrusting en lopende uitgaven, in het geval een programma wordt uitgevoerd door een NGO.⁴⁹² In onderling overleg moeten, volgens de TDCA, de voorwaarden worden vastgesteld met betrekking tot de opzet, de tenuitvoerlegging en de follow-up van de ontwikkelingssamenwerking en de gevoerde acties in dat kader. De resultaten van deze gesprekken worden dan opgenomen in een meerjarig indicatief programma.⁴⁹³

Het nationaal indicatief programma voor de periode 2007-2013 focust vooral op twee cruciale beleidsterreinen: in de eerste plaats het creëren van werkgelegenheid in de informele economie en opname van deze arbeidsplaatsen in de officiële economie en daarnaast ook het voorzien in de

⁴⁸⁵ Art. 51 TDCA.

⁴⁸⁶ Art. 86 TDCA.

⁴⁸⁷ Art. 84 TDCA.

⁴⁸⁸ Art. 85 TDCA.

⁴⁸⁹ Art. 90 TDCA.

⁴⁹⁰ Art. 92 TDCA.

⁴⁹¹ Art. 68, lid 1 TDCA.

⁴⁹² Art. 68. De steun van de EU die het verleent aan Zuid-Afrika wordt vooral gefinancierd uit de EU-begroting. Voor de periode 2007-2013 wordt op die manier een budget van 980 miljoen euro voorzien voor Zuid-Afrika.

⁴⁹³ Art. 69 TDCA en Art. 10 Verordening No 1905/2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:NL:PDF>, geraadpleegd 6 juli 2012.

nodige infrastructuur voor elementaire dienstverlening voor sociale zekerheid en sociale samenhang.⁴⁹⁴ Ook decentralisatie van samenwerking blijft een aandachtspunt.⁴⁹⁵

3.4. Andere vormen van samenwerking

Zuid-Afrika en de EU zijn overeengekomen om binnen het juridisch kader van de TDCA ook hun onderlinge samenwerking op economisch en politiek gebied te ontwikkelen en bevorderen.⁴⁹⁶ Daartoe stelden de partijen het diversifiëren en versterken van hun economische banden, het stimuleren van duurzame ontwikkeling in hun economieën en het ondersteunen van de structuren voor regionale samenwerking als doelstellingen voorop. Andere streefdoelen zijn het bevorderen van samenwerking in KMO's en het beschermen en verbeteren van het milieu. Tot slot willen beide partijen, het verleden indachtig, bijzondere aandacht schenken aan het verbeteren van de voorheen achtergestelde bevolkingsgroepen, alsook aan het beschermen en bevorderen van enerzijds de rechten van werknemers en anderzijds de vakbondsrechten.

3.4.1.1. Economische samenwerking

De domeinen waarin de EU en Zuid-Afrika op grond van de TDCA nauw willen gaan samenwerken zijn deze van: industrie; investeringen; handelsverkeer; microbedrijven en KMO's; informatiemaatschappij en telecommunicatie- en informatietechnologie; postbezorging; energie; mijnbouw en winning van delfstoffen; vervoer; toerisme; landbouw; visserij; diensten en het consumentenbeleid en –welzijn.⁴⁹⁷

3.4.1.2. Samenwerking op andere gebieden

Andere samenwerkingsgebieden zijn: wetenschap en technologie; milieu; cultuur; sociale vraagstukken; voorlichting; pers- en audiovisuele media; menselijke hulpbronnen; bestrijding van drugs en witwaspraktijken; gegevensbescherming en gezondheidszorg.⁴⁹⁸

3.5. Institutionele structuur, geschillenbeslechting en geldingsduur van de TDCA

3.5.1. *Institutionele structuur*⁴⁹⁹

De bepalingen met betrekking tot de institutionele structuur van de TDCA voorzien in de oprichting van een 'Samenwerkingsraad', die moet toezien op de correcte implementering van de TDCA en als

⁴⁹⁴ Ontwerpaanbeveling 2010/0119 19.11.2010, p. 7.

⁴⁹⁵ Ontwerpaanbeveling 2010/0119 19.11.2010, p. 8.

⁴⁹⁶ Art. 50 TDCA.

⁴⁹⁷ Art. 51-64 TDCA.

⁴⁹⁸ Art. 83-92 TDCA.

⁴⁹⁹ Art. 97 TDCA.

forum moet dienen voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën. In het door de Samenwerkingsraad zelf opgestelde reglement van orde, werd onder meer de paritaire samenstelling vastgelegd. De bevoegdheid van de Samenwerkingsraad omvat alles wat het onderwerp uitmaakt van de TDCA en beide partijen verbinden zich ertoe om diepere vormen van dialoog.

3.5.2. *Geschillenbeslechting*⁵⁰⁰

Een andere bevoegdheid van de Samenwerkingsraad is het nemen van de nodige besluiten met betrekking tot geschillen over de toepassing of interpretatie van de TDCA. Elke partij is hierbij gebonden door deze besluiten alsook door de maatregelen die op grond van het besluit moeten worden uitgevoerd. In het geval dat de Samenwerkingsraad echter niet tot een besluit kan komen, is het wel nog bevoegd om een arbitrageprocedure te starten. Wanneer de partijen op grond van een specifieke procedure overeenstemming bereikt hebben over de samenstelling van een arbitragecomité, verbinden de partijen er zich toe om de vereiste maatregelen te nemen tot het uitvoeren van het besluit. Met betrekking tot de handels- en handelsgerelateerde aspecten van de TDCA wordt in een bijzondere arbitrageprocedure voorzien met aangepaste termijnen.

3.5.3. *Duur en beëindiging van de overeenkomst*⁵⁰¹

De TDCA werd gesloten voor een onbepaalde duur. Elk van de partijen kan de Overeenkomst opzeggen door de andere partij schriftelijk in kennis te stellen waarbij, na een termijn van zes maanden, de Overeenkomst ophoudt van toepassing te zijn.

4. Een juridische analyse TDCA

4.1. Het associatiegehalte van de TDCA

4.1.1. *Juridische overwegingen*

Het belangrijkste argument dat pleit voor de erkenning van de TDCA als associatieovereenkomst, is de rechtsgrond waarop de overeenkomst gebaseerd is: Artikel 217 VWEU. De TDCA is wel een overeenkomst met een bepaalde mate van asymmetrie, die gesloten is tussen een ontwikkeld regionaal blok en een land met een dubbelzinnige graad van ontwikkeling. Op het eerste zicht lijkt dit strijdig met de tekst van Artikel 217 VWEU dat 'wederkerigheid' en 'gelijkheid' vooropstelt. In het licht van de rechtspraak van het Hof in het Arrest Demirel, vormt dit geen probleem en ook aan de vereiste van een 'gemeenschappelijk optreden' is voldaan wanneer de visie van MARESCEAU gevolgd

⁵⁰⁰ Art. 104 TDCA.

⁵⁰¹ Art. 99 TDCA.

wordt over het hieronder verstaan van paritair samengestelde gemeenschappelijke instellingen. Dit laatste is ook één van de kenmerken die zowel de Commissie als de EEAS toeschrijven aan associatieovereenkomsten.

4.1.2. Inhoudelijke overwegingen

Een belangrijk punt in de analyse van deze EU-instellingen is de totstandbrenging van een economisch en politiek geprivilegieerd partnerschap waarbij samenwerking op deze domeinen verder gaat dan loutere samenwerking. Omwille van het vaag karakter van dit kenmerk, is het nodig om enkele andere, op een of andere manier vergelijkbare, overeenkomsten als toetsstenen te gebruiken.

Op basis van de inhoudelijke analyse van de TDCA, alsook van een reeks vergelijkende studies door ECDPM, kan een antwoord geformuleerd worden op de vraag of dit ook het geval is met de TDCA.⁵⁰² Deze studies vergelijken een aantal aspecten van vrijhandelsovereenkomsten die de EU heeft gesloten. In vergelijking met de Associatieovereenkomst met Chili, gaat de TDCA duidelijk minder ver. Nochtans haalt de Commissie deze Associatieovereenkomst aan als schoolvoorbeeld van een associatieovereenkomst. Ook wat de Samenwerkingsovereenkomst met Mexico betreft, moet de TDCA in de hiërarchie van vrijhandelsovereenkomsten op een lager trapje geplaatst worden, ondanks

⁵⁰² E. NAUMANN, "Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin", *InBrief Nr. 6I*, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011; B. RUDLOFF en J. SIMONS, "Comparing EU free trade agreements. Agriculture", *InBrief Nr. 6A*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/48615568FCD0BF83C1256F07002C6BA3?OpenDocument, geraadpleegd 10 april 2012; B. RUDLOFF en J. SIMONS, "Comparing EU free trade agreements. Sanitary and Phytosanitary Standards", *InBrief Nr. 6B*, ECDPM, Maastricht, 2004, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/43CA54F5D0393375C1256F6600301EEC/\\$FILE/InBrief_6B_e_BRudloff_JSimons.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/43CA54F5D0393375C1256F6600301EEC/$FILE/InBrief_6B_e_BRudloff_JSimons.pdf), geraadpleegd 10 april 2012; S. SZEPESEI, "Comparing EU free trade agreements. Investment", *InBrief Nr. 6D*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/5EEC2F714800B082C1256EED002C6980?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012; S. SZEPESEI, "Comparing EU free trade agreements. Competition Policy and State Aid", *InBrief Nr. 6E*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/7EA1CA40F702A11CC1256F08002C3B54?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012; S. SZEPESEI, "Comparing EU free trade agreements. Dispute Settlement", *InBrief Nr. 6G*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/0B93C780A2099F1AC1256F08002C700E?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012 en H. ULLRICH, "Comparing EU free trade agreements: Services", *InBrief Nr. 6C*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/DF191BF77F3E50C7C1256F08002B8CFE?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012.

het feit dat juridisch gezien deze Samenwerkingsovereenkomst omwille van geopolitieke redenen geen associatieovereenkomst is. Toch kan de TDCA zich meten met de Euro-Med overeenkomsten die wel in Artikel 217 VWEU hun rechtsgrond vinden.

Meer in het algemeen blijkt de TDCA een overeenkomst die, naast het tot stand brengen van een vrijhandelszone voor landbouw- en industriële goederen, vooral gericht is op samenwerking en toekomstige verdieping. Een uiting daarvan is de afwezigheid van een algemeen meestbegunstigingsbeginsel op grond waarvan Zuid-Afrika de EU haar meest voordelig handelsregime moet gunnen. Nochtans is dit volgens de Commissie en de EEAS één van de essentiële kenmerken van een associatieovereenkomst. Toch zijn er een aantal redenen die het gebruik van Artikel 217 VWEU eventueel kunnen verklaren.

4.1.3. Symbolische overwegingen

Er zijn ook enkele symbolische redenen die het gebruik van Artikel 217 kunnen verklaren. Zowel de Commissie als de EEAS wijzen ook op het in acht nemen van bijzondere politieke, economische en geografische gevoeligheden van het derde land.

Een belangrijk kenmerk volgens de EU-instellingen is de opname van een reeks essentiële onderdelen in de vorm van mensenrechten- en democratieclausules. Uit de uitvoerige analyse hiervan blijkt dat dit element sterk uitgesproken is in de TDCA. Op verschillende vlakken zijn deze clausules, alsook de begeleidende niet-uitvoeringsclausules, preciezer geformuleerd dan in andere, vergelijkbare overeenkomsten. Als verklaring hiervoor kan gewezen worden op het pijnlijke verleden van Zuid-Afrika en op de jarenlange strijd, zowel intern als extern, om respect voor de mensenrechten en de democratie ook in Zuid-Afrika toepassing te laten vinden.

In theorie kan de TDCA niet beschouwd worden als een 'kwalitatieve stap voorwaarts' aangezien de EG nooit eerder volwaardige bilaterale relaties had met Zuid-Afrika. Toch zou kunnen geargumenteed worden dat deze afwezigheid enkel en alleen te wijten was aan de politieke situatie en dat de EG, omwille van de economische sterkte van Zuid-Afrika, anders zeker al eerste samenwerkingsakkoorden zou gesloten hebben. Daarenboven kan louter de term 'associatie' al een kwalitatieve stap voorwaarts impliceren en gezien het negatieve imago van de EG in de ogen van vele Zuid-Afrikanen moet dit misschien ook zo geïnterpreteerd worden.

Een andere mogelijke verklaring is de nauwe band van Zuid-Afrika met de landen die partij zijn bij de associatieovereenkomsten van de EU met de ACS-landen. Zuid-Afrika had immers zelf verzocht om zich hierbij te mogen aansluiten. Ook inhoudelijk leunt de TDCA op sommige vlakken, zoals inzake oorsprongsregels, dicht aan bij de overeenkomst met de ACS-landen. Door het gebruik van dezelfde rechtsgrond kon op die manier een zekere mate van uniformiteit worden ingebouwd.

Als reden waarom de term ‘associatie’, ingeval van een uitgesproken symbolisch belang, niet opgenomen werd in de titel, kan gewezen worden op het bijzonder moeilijke onderhandelingsproces. De huidige titel is duidelijk de combinatie van de eigen voorstellen van de EU en Zuid-Afrika, respectievelijk de ‘Handels- en Samenwerkingsovereenkomst’ en de ‘Handels- en Ontwikkelingsovereenkomst’. In het geval de EG uiteindelijk toch liever de term ‘associatie’ in de titel zag staan, was een compromis inzake de benaming van de overeenkomst waarschijnlijk de goedkoopste toegeving.

4.1.4. Conclusie

Uit deze overwegingen kan worden afgeleid dat de inhoud niet doorslaggevend hoeft te zijn voor de kwalificatie van een overeenkomst als een associatieovereenkomst. Hoewel de TDCA duidelijk niet voldoet aan al de kenmerken die de Commissie en de EEAS vooropstellen, nemen beide Instellingen de TDCA op in hun lijst van associatieovereenkomsten. De Samenwerkingsovereenkomst met Mexico daarentegen staat niet in die lijst, waardoor het doorslaggevend criterium de gekozen rechtsgrond blijkt. Nochtans omvat de TDCA, net zoals deze Overeenkomst met Mexico, zeer uiteenlopende bevoegdheidsdomeinen en zouden daarom verschillende rechtsgronden kunnen worden ingeroepen, al dan niet op grond van de doctrine van de ‘implied powers’. Pragmatische redenen zullen dus de meest waarschijnlijke verklaring zijn, waardoor de gebruikte rechtsgrond voor de TDCA een voorbeeld is van het ‘oneigenlijke gebruik’ van Artikel 217 VWEU.

4.2. Het gemengd karakter van de TDCA

Op basis van de inhoudelijke analyse van de TDCA, de algemene uiteenzetting over ‘gemengde overeenkomsten’ en vooral alles wat aan de sluiting van de TDCA voorafging, kan een verklaring gevonden worden.

Wat de juridische gronden betreft, kan in de eerste plaats gewezen worden op de bepalingen met betrekking tot liberalisering van diensten en kapitaalverkeer alsook op de samenwerking met betrekking tot intellectuele eigendomsrechten. Voor de Samenwerkingsovereenkomst met Mexico bleken deze onderwerpen volgens MARESCAU voldoende voor het gemengde karakter van deze overeenkomst.⁵⁰³ Op grond echter van de inhoudelijke analyse van deze bepalingen en van de vergelijkende studies van ECDPM blijkt dat de bepalingen hieromtrent in de TDCA veel zwakker zijn. Op inhoudelijk vlak lijkt er dus geen rechtvaardiging voor het gemengd karakter van de TDCA.

503

Daarenboven stelt ROSAS dat het de Commissie aanvankelijk een overeenkomst had voorgesteld die de EG op eigen houtje kon sluiten.⁵⁰⁴ De Lidstaten drongen echter aan op de gemengde procedure, al blijft het onduidelijk om welke redenen precies. De politieke dialoog die in de TDCA werd opgenomen, neemt een minder centrale rol in als deze in de Samenwerkingsovereenkomst met Mexico, maar vervult wel een bijzondere rol in het garanderen van de essentiële elementen van de TDCA. Opnieuw moet dit nauw verband geplaatst worden tegen het achtergrondkader van apartheid en zijn discriminatie op raciale grond door middel van mensonterende praktijken. BARTELS wijst hierbij wel op een dubbelzinnigheid bij het aannemen van een unilaterale verklaring betreffende de invulling van het begrip 'goed bestuur' die, ondanks het gemengd karakter, enkel door de EG werd onderschreven.⁵⁰⁵

Uit de redenen die naar voor geschoven werden ter rechtvaardiging van het Gemeenschappelijk Optreden, bleek de grote symbolische waarde van het 'dossier Zuid-Afrika'. De idee van een succesverhaal in Afrika was aantrekkelijk voor veel EU-Lidstaten. SUWORTH en VAN HOVE zeggen het zo: "*South Africa is a major dossier and all of the EU Member States would like the kudos of bringing this dossier to a successful conclusion*".⁵⁰⁶ In 1998 vochten het VK en Oostenrijk om de zo lang verwachte overeenkomst binnen hun Voorzitterschap te kunnen ondertekenen.⁵⁰⁷

Van het VK kon zo'n houding wel verwacht worden, gezien de harde positie die het decennialang had ingenomen om zijn economische belangen in Zuid-Afrika veilig te stellen. Daarenboven had het altijd van alle Lidstaten de nauwste banden met de regio. Duitsland en Frankrijk waren ook uitgesproken behoudensgezinde landen tijdens het EG-beleid tegen apartheid. Frankrijk had daarenboven, net zoals België, grote belangen in de rest van Afrika, waardoor beiden ook de symbolische waarde inzagen van het mee ondertekenen van de overeenkomst. Voor de Mediterrane landen zoals Italië, Spanje, Portugal en Griekenland speelde ook waarschijnlijk ook mee dat in Zuid-Afrika, omwille van vergelijkbare klimatologische omstandigheden, deels dezelfde landbouwproducten geteeld werden. Nederland, Ierland, Denemarken en Zweden hadden, op basis van hun jarenlange inzet als progressieve groep van landen, ook belang in het mee ondertekenen.

⁵⁰⁴ ROSAS aangehaald in M. MARESCEAU, "A Typology of Mixed Bilateral Agreements" in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, United Kingdom, Hart Publishing Ltd, 2010, p. 22 voetnoot 40.

⁵⁰⁵ L. BARTELS, "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements", *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012, p. 30, voetnoot 75.

⁵⁰⁶ E. SUDWORTH en K. VAN HOVE, "European Union-South Africa Trade Negotiations: Insights into an ACP-EU Negotiating Process", *ECDPM, Working Paper*, nummer 57, Maastricht, 1998, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/254F3522C12B5335C1256CAA004DD02D/\\$FILE/98-57-E-sudworth.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/254F3522C12B5335C1256CAA004DD02D/$FILE/98-57-E-sudworth.pdf), geraadpleegd 4 mei 2012, p. 3.

⁵⁰⁷ Idem.

Kortom: vrijwel alle Lidstaten wilden mee op de foto met Mandela en aangezien politieke overeenstemming volstaat om een overeenkomst gemengd te maken, is dit ook wat gebeurde. Toch mag ook niet voorbij worden gegaan aan de invloedrijke positie die Zuid-Afrika in de toekomst kon innemen. Als Afrikaanse economische grootmacht had het immers het potentieel om niet enkel op regionaal of continentaal niveau een belangrijke speler te worden, maar zelfs op mondiaal vlak kon Zuid-Afrika uitgroeien tot een strategische partner.

4.3. Provisionele Toepassing

Om de nadelen van de gemengde procedure op te vangen, werd de TDCA provisioneel van toepassing verklaard op grond van briefwisselingen.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap in haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds – Protocol nr. 1 betreffende de definitie van het begrip “product van oorsprong” en methoden van administratieve samenwerking – Protocol nr. 2 betreffende wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken – Slotakte – Verklaringen, *Pb.* L. 311 van 4 december 1999.

Hoofdstuk 4: Sectorale overeenkomsten

Het tweede deel van het tweesporenbeleid dat de EU voor ogen had met betrekking tot het juridisch kader van de toekomstige relaties met Zuid-Afrika splitste zich, zoals eerder gezegd, nog eens in twee. De EU stelde Zuid-Afrika, naast een algemene vrijhandelsovereenkomst ook een aantal afzonderlijke bilaterale overeenkomsten voor met betrekking tot de visserij, wetenschap en technologie en de handel in wijn en gedestilleerde dranken.⁵⁰⁹ Zowel de Overeenkomst inzake wijn, als deze inzake gedestilleerde dranken zijn voorbeelden van overeenkomsten die de EU sluit in het kader van de bescherming van 'geografische indicaties'.

Op verzoek van Zuid-Afrika werden de onderhandelingen van deze overeenkomsten losgekoppeld van deze met betrekking tot het Lomé Protocol en de algemene bilaterale overeenkomst. Hierdoor kwamen deze overeenkomsten los van elkaar tot stand.

1. De Overeenkomst betreffende de Handel in Wijn en Gedestilleerde Dranken

1.1. De Overeenkomst betreffende de Handel in Wijn⁵¹⁰

Na lange en moeilijke onderhandelingen kon op 28 januari 2002 de 'Overeenkomst inzake Handel in Wijn' tussen de EG en Zuid-Afrika in werking treden. Deze Overeenkomst is institutioneel gegrond op artikel 207 VWEU en kadert dus in het Gemeenschappelijk Handelsbeleid.⁵¹¹

Een reden voor de moeizame totstandkoming waren in de historische banden van Zuid-Afrika met enkele Lidstaten waardoor wat wijnbouw betreft deels dezelfde benamingen, geografische aanduidingen en handelsmerken gehanteerd worden. Vooral met betrekking tot de namen 'Porto' en 'Sherry' eisten respectievelijk Portugal en Spanje dat deze namen niet langer door Zuid-Afrika werden gebruikt voor gelijkaardige wijnen.

De Overeenkomst streeft naar het vergemakkelijken en bevorderen van de handel in Zuid-Afrikaanse en Europese wijnen op basis van wederkerigheid en niet-discriminatie.⁵¹² Het verzenden van wijn in kleine hoeveelheden valt echter buiten het toepassingsveld van de Overeenkomst.⁵¹³

⁵⁰⁹ Graumans, <http://www.euforic.org/fgd/op10d.htm>

⁵¹⁰ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika betreffende de handel in wijn – Protocol – Slotakte – Verklaringen, *Pb. L. 28* van 30 januari 2002, verder afgekort als 'Overeenkomst betreffende Handel in Wijn'.

⁵¹¹ Besluit van de Raad van 21 januari 2002 inzake de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Zuid-Afrika betreffende de handel in wijn, (2002/51/EG), *Pb. L 28/3* 30 januari 2002.

De belangrijkste bepaling van de Overeenkomst is deze met betrekking tot de bescherming van geografische aanduidingen. De Overeenkomst garandeert hierbij dat beschermde benamingen niet langer meer worden gebruikt voor wijnen die niet van oorsprong zijn uit het vermelde geografische gebied.⁵¹⁴ Wanneer het gelijkkluidende geografische aanduidingen betreft, kan dit in de toekomst enkel nog gebruikt worden voor zover er geen misleiding mogelijk is en het gebruik ervan ingeburgerd is.⁵¹⁵ Zuid-Afrika verbindt er zich ook toe om, na een overgangperiode, de termen 'porto' en 'sherry' niet meer te gebruiken.⁵¹⁶

Wijn die een specifieke behandeling heeft ondergaan, of die een specifieke samenstelling heeft, zal door Zuid-Afrika toegelaten worden op zijn grondgebied en ook de EG zal, bij wijze van afwijkende maatregel, de invoer toestaan van specifiek behandelde Zuid-Afrikaanse wijn.⁵¹⁷ De partijen kunnen hiervoor de andere partij om toelating verzoeken waarbij de volksgezondheid, het consumentenwelzijn en de regels van goede wijnbereidingspraktijk als toetsstenen moeten dienen.⁵¹⁸ Op deze drie gronden kunnen de partijen ook tijdelijk aanvullende eisen stellen met betrekking tot de invoercertificering op voorwaarde dat deze eisen niet langer gelden dan strikt nodig.⁵¹⁹

Wanneer een aanduiding of voorstelling van een wijn strijdig is met de overeenkomst, moeten beide partijen passende maatregelen nemen om oneerlijke concurrentie of onwettig gebruik van een beschermde naam te voorkomen.⁵²⁰ Wanneer bij het verhandelen van een wijn tussen de EU en Zuid-Afrika vermoed wordt dat deze wijn niet voldoet aan de bepalingen van de Overeenkomst en deze tekortkoming van cruciaal belang is voor één van de partijen, dan moet deze de andere partij onmiddellijk op de hoogte brengen.⁵²¹ Enkel in het geval de volksgezondheid in het gevaar is of kan worden, mogen passende maatregelen worden genomen zonder voorafgaand onderling overleg.⁵²² In elk geval moet overleg zo spoedig mogelijk plaatsvinden om overeenstemming te bereiken.⁵²³ Wanneer dit niet mogelijk blijkt, kan er nog beroep gedaan worden op arbitrage.⁵²⁴

⁵¹² Art. 1, lid 1 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵¹³ Art. 20, b) Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵¹⁴ Art. 7, lid 3 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵¹⁵ Art. 7, lid 4 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵¹⁶ Art. 9 De overgangperiode voor de exportmarkten is 5 jaar terwijl deze voor de binnenlandse markt 12 jaar bedraagt.

⁵¹⁷ Art. 5 en 6, lid 1 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵¹⁸ Art. 6, lid 2 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵¹⁹ Art. 15 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²⁰ Art. 12. De criteria hiervoor zijn een misleidende vertaling, direct of indirect verkeerde of bedrieglijke informatie of misleidende verpakking.

⁵²¹ Art. 17 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²² Art. 22, lid 3 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²³ Art. 22, lid 1 en lid 3 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²⁴ Art. 22, lid 4 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

De Overeenkomst voorziet in de oprichting van een 'Gemengd Comité' dat bestaat uit vertegenwoordigers uit Zuid-Afrika en dat toeziet op de goede werking van de overeenkomst.⁵²⁵ Het Comité moet alle problemen bij de uitvoering ervan onderzoeken en kan daarnaast ook aanbevelingen doen met het oog op het bevorderen van de wederzijdse handel in wijn.

Een opmerkelijke bepaling van de Overeenkomst is deze waarin Zuid-Afrika het belang erkent dat de EU hecht aan haar systeem tot bescherming van traditionele benamingen, terwijl de EU op haar beurt de fundamentele twijfels van Zuid-Afrika over de aard, werkingssfeer en de toepasbaarheid van dit systeem erkent.⁵²⁶ *"Beide partijen besluiten, in het kader van toekomstige resultaten van multilaterale onderhandelingen hier rekening mee te houden bij het voorzetten van hun samenwerking tot overeenkomsten betreffende wijn en wijnen."*⁵²⁷

Tot slot kan elke partij voorstellen doen om het toepassingsgebied van de Overeenkomst uit te breiden en kan de Overeenkomst op elk ogenblik worden gewijzigd om de samenwerking in de wijnsector te bevorderen.⁵²⁸

1.2. De overeenkomst inzake Handel in Gedistilleerde Dranken⁵²⁹

Wat de Overeenkomst inzake handel in gedistilleerde dranken betreft, kan inhoudelijk verwezen worden naar de Overeenkomst betreffende handel in wijn. Artikel 6 met betrekking tot de beschermde benamingen geeft een opsomming van die sterke dranken die, net zoals Sherry en Porto, in aanmerking komenvoor een vergelijkbare overgangperiode van vijf jaar.⁵³⁰ Het betreft de benamingen 'Grappa', 'Ouzo', 'Korn', 'Kornbrand', 'Jägertee', 'Jagertee', 'Jagatee' en 'Pacharan'.⁵³¹

⁵²⁵ Art. 19, lid 1 en 2 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²⁶ Art. 24, lid 3 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²⁷ Idem.

⁵²⁸ Art. 24, lid 1 en 2 Overeenkomst betreffende Handel in Wijn.

⁵²⁹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika betreffende de handel in gedistilleerde dranken – Protocol – Slotakte – Verklaringen, *Pb.* L. 28 van 30 januari 2002, verder afgekort als 'Overeenkomst betreffende Handel in Gedistilleerde Dranken'.

⁵³⁰ Art. 6 Overeenkomst betreffende Handel in Gedistilleerde Dranken.

⁵³¹ Art. 6, a) iii) Overeenkomst betreffende Handel in Gedistilleerde Dranken.

2. De overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking

De Overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika werd ondertekend op 5 december 1996 en trad in werking op 10 november 1997.⁵³²

De rechtsgrond van deze Overeenkomst is het artikel 186 VWEU, dat zegt dat de EU kan voorzien in samenwerking met derde landen inzake onderzoek en technologische ontwikkeling en demonstratie in de Unie.⁵³³ Daartoe kan de nadere regeling van deze samenwerking worden vastgesteld in overeenkomsten, waardoor dit artikel een voorbeeld is van de expliciete externe bevoegdheden van de EU. Ook de algemene 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking' verwijst in artikel 83 naar deze afzonderlijke overeenkomst, na het formuleren van hun intenties om nauw te blijven samenwerken op dit gebied.⁵³⁴

De samenwerking is gegrond op het voordeel van beide partijen, alsook op de tijdige uitwisseling van belangrijke informatie en op een doeltreffende bescherming en eerlijke verdeling van de intellectuele eigendomsrechten.⁵³⁵ Eén vorm van samenwerking waarin de Overeenkomst voorziet is de deelneming van Zuid-Afrika aan de OTO-projecten van de EU.⁵³⁶ Opmerkelijk is dat, wat betreft de deelneming van Zuid-Afrikaanse onderzoeksinstituten aan specifieke OTO-programma's op gebied van samenwerking met derde landen en internationale organisaties, Zuid-Afrika als een ontwikkelingsland wordt beschouwd.⁵³⁷ Andere vormen van samenwerking zijn: het gezamenlijk gebruik van onderzoeksfaciliteiten, bezoeken en uitwisseling van experts, wetenschappelijke netwerken en opleiding van onderzoekers.⁵³⁸

De Overeenkomst voorziet tot slot ook nog in de oprichting van een 'Gemeenschappelijk Comité' dat samengesteld is uit vertegenwoordigers van de Commissie en van Zuid-Afrika en dat zijn eigen reglement van orde vaststelt.⁵³⁹ Dit Gemengd Comité oefent toezicht uit, geeft aanbevelingen en rapporteert jaarlijks aan beide partijen.

⁵³² Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika – Slotakte – Gemeenschappelijke verklaring over de Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb. L.* 313 van 15 november 1997, verder afgekort als 'Overeenkomst inzake Wetenschappelijke Technologische Samenwerking'.

⁵³³ Art. 186 VWEU.

⁵³⁴ Art. 83 TDCA.

⁵³⁵ Art. 3 Overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking.

⁵³⁶ OTO staat voor alle activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling, demonstratie en wetenschappelijke en technologische opleiding op hoog niveau.

⁵³⁷ Art. 5, a), ii) Overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking.

⁵³⁸ Art. 5, b) tot f) Overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking.

⁵³⁹ Art. 6 Overeenkomst inzake Wetenschappelijke en Technologische Samenwerking.

3. Het niet-gesloten visserijakkoord

Een vierde bilaterale overeenkomst, die de EU van plan was te sluiten met Zuid-Afrika, was een visserijakkoord. Zuid-Afrika kon op grond van zo'n overeenkomst een betere toegankelijkheid verkrijgen voor Zuid-Afrikaanse visserijproducten, terwijl de EU met haar schepen in Zuid-Afrikaanse wateren zou kunnen vissen. Hoewel de EG nooit een visserijakkoord sloot met Zuid-Afrika, waren Spanje en Portugal wel verbonden op grond van bilaterale visserijakkoorden die ze gesloten hadden nog voor hun toetreding tot de EU.⁵⁴⁰

Zuid-Afrika geeft, met zijn weigering om hierover tot een akkoord te komen, aan dat het liever de handel in visserijproducten niet vrijmaakt.⁵⁴¹ Hoewel de TDCA zelf gewag maakt van de totstandkoming en tenuitvoerlegging van overeenkomsten waarin aan de economische, wetenschappelijke, technische, handels- en ontwikkelingsdoelstellingen van beide partijen recht wordt gedaan en een afzonderlijke, tot voordeel van beide partijen strekkende visserijovereenkomst die ze zo spoedig mogelijk trachten te sluiten, blijft dit een loze belofte.⁵⁴² De TDCA vermeldt verder dat het doel van samenwerking de bevordering is van het duurzaam beheer en gebruik van de visbestanden in het kader van een langetermijnvisie. De middelen om dit doel te bereiken bestaan uit de uitwisseling van informatie en dus de niet-gesloten overeenkomst.

⁵⁴⁰ COALITION FOR FAIR FISHERIES ARRANGEMENTS, "Comparing EU free trade agreements. Fisheries", InBrief Nr. 6J, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/AF3D02EE55874433C1257187002B424C?OpenDocument, geraadpleegd 8 april 2012, p. 4.

⁵⁴¹ Ibidem, p. 5.

⁵⁴² Art. 62 TDCA.

Hoofdstuk 5: Herziene Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking

Met de goedkeuring van het ontwerpbesluit van de Raad door het Europees Parlement is, voor een deel althans, het einde in zicht van- opnieuw- een lang en moeizaam onderhandelingsproces dat moet leiden tot de wijziging van de TDCA.⁵⁴³

1. Onderhandelingsproces⁵⁴⁴

Twee artikelen in de TDCA voorzien in de herziening van de Overeenkomst die moet gebeuren binnen de eerste vijf jaar na haar inwerkingtreding.⁵⁴⁵ Daarnaast is er ook nog een amenderingsclausule die de Samenwerkingsraad de bevoegdheid verleent om besluiten te nemen ten aanzien van door een partij voorgestelde wijzigingen.⁵⁴⁶

Op een bijeenkomst van de Samenwerkingsraad in 2005 werden de grote lijnen uitgewerkt voor de toekomstige herziening. Op basis daarvan diende de Commissie in 2006 een voorstel voor een onderhandelingsmandaat in waarop de Raad haar een dubbel onderhandelingsmandaat gegeven heeft. Enerzijds werden richtsnoeren bepaald voor de herziening van de TDCA op grond van de amenderingsclausule en anderzijds kreeg de Commissie de machtiging om de onderhandelingen tussen de EG en haar Lidstaten aan de ene kant en Zuid-Afrika aan de andere kant, te openen. Deze onderhandelingen waren verondersteld te leiden tot dan leiden tot een herziening op het vlak van de politieke dimensie van de TDCA, alsook op het vlak van justitie, vrijheid en veiligheid. In de loop van de onderhandelingen werd het eerste mandaat samengevoegd met het tweede, met de bedoeling vanaf dan slechts één wijzigingsovereenkomst te beogen.⁵⁴⁷

⁵⁴³ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 15 februari 2011 over het ontwerpbesluit van de Raad betreffende de sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, tot wijziging van de overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking, Pb. C. 188 E/67 26 juni 2012.

⁵⁴⁴ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, tot wijziging van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking, 7 mei 2010, COM (2010) 220 def., p. 2-3 en 8.

⁵⁴⁵ Art. 18 (onder de Titel II betreffende Handel) en Art. 103 TDCA zijn herzieningsclausules; Art. 106 TDCA is een amenderingsclausule

⁵⁴⁶ Art. 106, lid 1 TDCA.

⁵⁴⁷ De Commissie heeft, op basis van de samengevoegde onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad, in overleg met de Groep ACS en de Groep Afrika als speciale comités onderhandeld.

Met het oog op de verdere onderhandelingen over de Economische Partnerschapsovereenkomst binnen de EU-SADC-EPA-configuratie, werden deze over de wijziging van de handels- en handelsgerelateerde aspecten van Titel II en III van de TDCA opgeschort. Hierop wordt later nog teruggekomen. Daarnaast werd ook het 'Gezamenlijk Actieplan voor de tenuitvoerlegging van het Strategisch Partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika' mee in overweging genomen door de onderhandelaars. Dit plan voorziet in een uitbreiding van de samenwerking tussen beide partijen in verschillende beleidsdomeinen. Hierop wordt later nog dieper ingegaan.

De onderhandelingen werden afgesloten in oktober 2007, en op 1 april 2008 keurde de Raad een besluit goed ter ondertekening van de overeenkomst tot wijziging, wat uiteindelijk gebeurde in september 2009.

2. Herziene 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking'⁵⁴⁸

2.1. Nieuw essentieel onderdeel, internationale veiligheid, samenwerking en ontwikkeling

De herziene TDCA begint met de toevoeging van een nieuw essentieel onderdeel: ontwapening. Een schending van de samenwerking in 'ontwapenings- en non-proliferatieaangelegenheden' kan voortaan, net zoals dat al het geval was bij een schending van de mensenrechten of de democratische principes, op grond van de niet-uitvoeringsclausule aanleiding geven tot 'passende maatregelen'.⁵⁴⁹

Wat internationale veiligheid betreft, wordt de samenwerking uitgebreid tot de strijd tegen drugs⁵⁵⁰, massavernietigingswapens⁵⁵¹, terreur⁵⁵², witwaspraktijken en georganiseerde misdaad⁵⁵³ en tegen de fabricatie, verhandeling en verwerving van bepaalde types van wapens⁵⁵⁴. Ook met het oog op het voorkomen van interventies van huurlingen moeten beide partijen in de toekomst nauwer samenwerken.⁵⁵⁵ Tot slot drukken de EU en Zuid-Afrika hun steun uit voor de rechtspraak en de procedures van het Internationaal Strafhof.⁵⁵⁶

⁵⁴⁸ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, tot wijziging van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking, 7 mei 2010, COM (2010) 220 def., p. 9-23.

⁵⁴⁹ Preambule, zesde overweging en Art. 2, lid 1 Herziene TDCA.

⁵⁵⁰ Art. 90 Herziene TDCA.

⁵⁵¹ Art. 91 bis Herziene TDCA.

⁵⁵² Art. 91 ter Herziene TDCA.

⁵⁵³ Art. 91 quater en quinquies Herziene TDCA.

⁵⁵⁴ Art. 91 sexies Herziene TDCA.

⁵⁵⁵ Art. 91 septies Herziene TDCA.

⁵⁵⁶ Art. 91 octies Herziene TDCA.

Daarnaast wordt de samenwerking opgestart of verstevigd in beleidsdomeinen zoals cultuur⁵⁵⁷, energie en klimaat⁵⁵⁸, vervoer⁵⁵⁹, wetenschap en technologie⁵⁶⁰. Ook de samenwerking inzake de informatiemaatschappij en informatie- en communicatietechnologie krijg een prominente plaats in de Herziene TDCA.⁵⁶¹

Inzake ontwikkelingssamenwerking worden de doeltreffendheid en nieuwe beleidsvormen in de strijd tegen de armoede als steunpilaren naar voor geschoven om zo het bereiken van de millenniumdoelstellingen te bewerkstelligen.⁵⁶² Deze millenniumdoelstellingen krijgen in de Herziene TDCA een afzonderlijk artikel waarbij de ambitie van de partijen om deze tegen 2015 te verwezenlijken wordt bevestigd.⁵⁶³ Daarnaast komt er ook een uitvoerige politieke dialoog over de verbanden tussen migratie en ontwikkeling.⁵⁶⁴ Dit moet leiden tot nieuwe strategieën om de armoede terug te dringen, tot verbeterde levens- en arbeidsomstandigheden, tot werkgelegenheid en tot deelname van migranten in de ontwikkeling van hun land van afkomst.⁵⁶⁵ Ook het migratiebeleid zelf krijgt in de Herziene TDCA nieuwe bepalingen.⁵⁶⁶

2.2. Bijzondere aandacht voor het compenseren van de witte exodus

2.2.1. *Beleid van positieve discriminatie: Black Economic Empowerment*

Een bijzonderheid is ook de aandacht die de herziene TDCA schenkt aan de problematiek van de witte emigratie. Hoewel vanuit juridisch oogpunt de apartheid al jaren is opgeheven, is economische apartheid blijven bestaan. De rol van zwarte Zuid-Afrikanen in de Zuid-Afrikaanse economie is nog steeds niet in verhouding met het aantal blanken wanneer men de totale populatie in overweging neemt. Om ook deze economische apartheid weg te werken, is de Zuid-Afrikaanse regering overgegaan tot een politiek van positieve discriminatie. De belangrijkste pijler hiervan is de 'Black Economic Empowerment'⁵⁶⁷, op basis waarvan voor alle economische sectoren richtlijnen zijn vastgesteld.

Deze richtlijnen bepalen dat Zuid-Afrikaanse bedrijven niet alleen zwarte werknemers moeten in dienst nemen, maar ook dat het management in grote mate in handen komt van zwarte Zuid-

⁵⁵⁷ Art. 85 Herziene TDCA.

⁵⁵⁸ Art. 57 Herziene TDCA.

⁵⁵⁹ Art. 59 Herziene TDCA. Artikel 59 bis Herziene TDCA voorziet in bepalingen betreffende zeevervoer.

⁵⁶⁰ Art. 83 Herziene TDCA.

⁵⁶¹ Art. 55 Herziene TDCA.

⁵⁶² Art. 65-79 Herziene TDCA.

⁵⁶³ Art. 65 bis Herziene TDCA.

⁵⁶⁴ Art. 91 novies Herziene TDCA.

⁵⁶⁵ Art. 91 novies, lid 2, e), eerste en tweede streepje Herziene TDCA.

⁵⁶⁶ Art. 91 novies Herziene TDCA.

⁵⁶⁷ Black Economic Empowerment, verder afgekort als 'BEE'.

Afrikanen. Het uiteindelijke doel is dat deze bedrijven voor het grootste deel in handen komen van zwarte Zuid-Afrikanen. Een ander aspect van het BEE-beleid is dat deze bedrijven voor hun zaken zo veel mogelijk beroep moeten doen op bedrijven in handen van zwarte Zuid-Afrikanen. Wanneer een bedrijf wil meedingen naar een overheidscontract of wanneer het op een andere manier beroep wil doen op steun van de overheid, is de naleving van deze richtlijnen een voorwaarde.

2.2.2. *Negatief gevolg van positieve discriminatie: een ‘witte exodus’*

Hoewel ook het merendeel van de blanke bevolking begrip kan opbrengen voor het streven naar meer gelijkheid, blijft deze concrete oplossing uiterst controversieel. Omdat opleiding een belangrijke prioriteit is in blanke families, zal er voor hoogopgeleide jongeren als gevolg van het BEE-beleid op termijn minder tewerkstelling zijn. Daarnaast is het ook moeilijk te aanvaarden voor andere blanke werknemers dat (voorlopig) minder gekwalificeerde zwarte werknemers tegen dezelfde of betere arbeidsvoorwaarden naast of zelfs boven hen komen te staan. Als argument wijzen zij naar de toestand in Zimbabwe waarbij blanke boeren verjaagd worden zonder dat de zwarte bevolking de kennis heeft om de blanke landbouwbedrijven rendabel te houden. Ook de bedrijven zelf betreuren dat zij voortaan hun personeel niet meer uitsluitend kunnen aanwerven op basis van hun kwaliteiten of ervaring.

Omwille van het beleid van positieve discriminatie van de Zuid-Afrikaanse regering, versterkt door het toenemende onveiligheidsgevoel, zoeken blanke Zuid-Afrikanen steeds meer hun toevlucht in het buitenland. Voor Zuid-Afrika betekent deze ‘witte exodus’ niet alleen een kapitaalvlucht maar ook een brain drain.

2.2.3. *Compenserende maatregelen in de herziene TDCA*

Om de negatieve gevolgen van de ‘witte exodus’, zowel op financieel als op intellectueel vlak op te vangen, voegen de EU en Zuid-Afrika compenserende maatregelen toe aan de oorspronkelijke TDCA. Het nieuwe artikel 91 novies, dat de titel ‘samenwerking inzake integratie’ draagt, bepaalt dat het verband tussen migratie en ontwikkeling een onderwerp wordt van een politieke dialoog. Hierbij moet de samenwerking versterkt worden met het oog op een betere capaciteit in sectoren zoals gezondheidszorg en onderwijs.⁵⁶⁸ Daarnaast moet de dialoog ook leiden tot nieuwe, legale middelen voor emigranten om snel en goedkoop geld naar Zuid-Afrika terug te sturen.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ Art. 91 novies, lid 2, e), derde streepje Herziene TDCA.

⁵⁶⁹ Art. 91 novies, lid 2, e), vierde streepje Herziene TDCA.

3. Een juridische analyse en conclusie van de herziene Overeenkomst

3.1. Juridische analyse

Net zoals de oorspronkelijke 'Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking', is de Herziene Overeenkomst institutioneel gebaseerd op artikel 217 VWEU. Om redenen van consistentie lijkt dit een logische keuze. Gezien het feit dat de keuze van een rechtsgrond niet in overleg met het derde land wordt gedaan, is het een unilaterale actie waarbij de derde partij een rechtsgrond kan worden opgedrongen waarmee deze zich niet kan verzoenen. Indien dit het geval zou geweest zijn voor Zuid-Afrika, had het bij de onderhandelingen bezwaren kunnen uiten, maar het ondertekenen van de Herziene Overeenkomst zou als een impliciete aanvaarding kunnen geïnterpreteerd worden.

Wat het gemengd karakter betreft, valt vooral op dat veel van de nieuwe artikelen handelen over internationale veiligheid. Dit kan gezien worden als een bijkomend argument voor de gemengde procedure.

3.2. Conclusie

De Herziene TDCA is innovatief op het vlak van de essentiële onderdelen, de vele bepalingen met betrekking tot internationale veiligheid, de afzonderlijke clausules met betrekking tot de Millenniumdoelstellingen en het Internationaal Strafhof. Met betrekking tot ontwikkelingshulp is de link tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking interessant. De bijzondere aandacht voor de problematiek van de 'witte exodus', waarbij de EU in aangepaste ondersteuningsmaatregelen voorziet, is zonder meer een positief element.

Toch wordt deze Herziene TDCA volledig overschaduwde door de onderhandelingen binnen de EU-SADC EPA-configuratie, waarbij Zuid-Afrika zijn oorspronkelijke rol van observator inruilde voor actieve participatie. Aangezien deze Economische Partnerschappen, naast bepalingen met betrekking tot samenwerking en ontwikkeling, ook een vrijhandelszone beogen, vroeg Zuid-Afrika om in plaats van de herziening van de handelsbepalingen op grond van de herzieningsclausule mee te onderhandelen met de andere landen uit de Zuidelijk Afrikaanse regio. Hierop wordt dieper ingegaan in Hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 6: Economische Partnerschapsovereenkomsten

1. De regionale realiteit van Zuidelijk Afrika

1.1. Regionale integratie in Zuidelijk-Afrika

De Zuidelijk Afrikaanse regio omvat landen die onderling sterk verschillen qua omvang, economische ontwikkeling en handelspatronen. Zo treft men binnen de regio naast *'minst ontwikkelde landen'* of *'least developed countries'*⁵⁷⁰ *'binnenstaten'* of *'landlocked countries'* en kwetsbare economieën ook gigant Zuid-Afrika aan. In deze subregio zijn twee regionale integratiestructuren aanwezig, respectievelijk SADC en SACU. Alle leden van SACU behoren ook tot SADC maar gezien het uniform handelsbeleid van SACU zorgt dit niet voor problemen. DINKA en KENNES spreken van *"een voorbeeld van variabele geometrie binnen het wijder integratiekader van SADC"*.⁵⁷¹

1.1.1. De Zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap

SADC telt vijftien leden en vindt, zoals eerder al uitgelegd, zijn oorsprong in een vroegere integratiePAging: de *'Southern African Development Coordination Conference'*. De transitie van SADCC naar een algemener, regionaal integratienetwerk SADC maakte ook mogelijk dat Zuid-Afrika zelf, na de eerste democratische verkiezingen in 2004, toe kon treden.

De hoofdbetrachting van SADC is, voor de bevolking van Zuidelijk Afrika, een regionale gemeenschap tot stand brengen die het economisch welzijn bevordert, de levensstandaard en de levenskwaliteit verbetert, vrijheid en sociale rechtvaardigheid waarborgt en die ten slotte vrede en veiligheid binnen de regio garandeert.⁵⁷² Het plan voor integratie binnen SADC begint bij het instellen van een vrijhandelszone en moet verder evolueren naar achtereenvolgens een douane-unie, een gemeenschappelijke markt en eindigen met een monetaire unie en een eenheidsmunt.⁵⁷³ Een

⁵⁷⁰ Least developed countries', verder afgekort als 'LDC'.

⁵⁷¹ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 10.

⁵⁷² J. MACKIE, S. BILAL, I. RAMBOO, H. HOHMEISTER en T. LUCKHO, "Joining up Africa Support to Regional Integration", *ECDPM Discussion Paper 99*, ECDPM, Maastricht, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/\\$FILE/10-99%20final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/$FILE/10-99%20final.pdf), geraadpleegd 5 maart 2011, p. 7.

⁵⁷³ Idem.

Handelsprotocol, ondertekend in 1996 en vanaf 2000 geïmplementeerd, bracht in 2008 de vrijhandelszone tot stand met als doel het liberaliseren van de volledige intra-SADC handel tegen 2012. Voor bepaalde landen zoals Zuid-Afrika werd voorzien in een schema van versnelde liberalisering.⁵⁷⁴

1.1.2. De Zuidelijk Afrikaanse Douane-unie

SACU wordt algemeen beschouwd als de oudste douane-unie ter wereld.⁵⁷⁵ Het bijzondere aan deze integratiestructuur is enerzijds zijn onafgebroken bestaan, ondanks ingrijpende politieke omwentelingen binnen zijn lidstaten, en anderzijds de diepe integratie op sommige vlakken in afwezigheid van een institutioneel kader.⁵⁷⁶

SACU ontstond, zoals eerder al uitgelegd, in 1910 als een overeenkomst tussen Zuid-Afrika en Groot-Brittannië. In 1969, na de onafhankelijk van de drie protectoraten werd de overeenkomst heronderhandeld en na zijn onafhankelijkheid in 1990 besloot ook Namibië om verder deel te blijven uitmaken van SACU. Na de eerste democratische verkiezingen in Zuid-Afrika in 1994 hadden de andere SACU-leden gevraagd om een nieuwe SACU Overeenkomst te onderhandelen die democratischer zou zijn dan haar voorganger. De nieuwe overeenkomst, die tot stand kwam in 2002, verschilt van de vorige in twee belangrijke aspecten.

In de eerste plaats kan Zuid-Afrika in theorie niet langer de douane-unie op unilaterale basis domineren. Tot 2002 kwam het besluitvormingsproces immers uitsluitend toe aan Zuid-Afrika.⁵⁷⁷ Sindsdien is er een gemeenschappelijk besluitvormingsproces op het vlak van douanezaken. Hierbij kreeg SACU ook voor het eerst een eigen institutioneel kader waaronder een Secretariaat dat gehuisvest is in Namibië. Dit past ook in de officiële transformatie van SACU in een regionale integratiestructuur.

⁵⁷⁴ A. NDOMO, "Regional Economic Communities in Africa: Progress Overview", *East African Community (EAC) and GTZ*, Nairobi, 2009, http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/RECs_Final_REPAr.pdf, geraadpleegd 5 maart 2012, p. 28 en T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 9.

⁵⁷⁵ ALVES, P., DRAPER, P. en DURREL, H., "Regional Integration and the overlap issue in Southern Africa: from spaghetti to cannelloni?", *Trade Policy REPArt Nr. 15*, SAIIA, Pretoria, 2007, <http://www.saiia.org.za/images/upload/SAIIA%202007%20-%20Trade%20REPArt%20No%2015.pdf>, geraadpleegd 4 april 2011, p. 16.

⁵⁷⁶ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 10.

⁵⁷⁷ Idem en C. Peters-Berries, *Regional Integration in Southern Africa*, supra noot 2, p. 42.

Een tweede belangrijke wijziging is dat Zuid-Afrika niet langer recht heeft op dat deel van de gebundelde inkomsten uit invoertarieven en accijnzen dat overblijft na de verdeling op grond van de vastgelegde verdeelsleutel. Ondanks het gebrek aan een institutioneel kader, werd op bepaalde vlakken een diepgaande vorm van integratie bereikt. Een voorbeeld daarvan is het bundelen van inkomsten uit invoertarieven en accijnzen in een mechanisme dat door middel van een verdeelsleutel voorziet in compensatie voor de nadelen die BLNS landen ondervinden ingevolge de dominantie van Zuid-Afrika binnen deze douane-unie.⁵⁷⁸

Dit mechanisme heeft als voordeel dat de verdere ontwikkeling van de BLNS landen ondersteund wordt, maar maakt ze tegelijk ook erg afhankelijk van deze vorm van inkomsten.⁵⁷⁹ Door zijn economische macht kan Zuid-Afrika de andere SACU-leden nog steeds, in de praktijk althans, op quasi-unilaterale wijze domineren. Dit zorgde dat het bilaterale kader, dat de EU wou tot stand brengen voor haar toekomstige relaties met democratisch Zuid-Afrika, onvermijdelijk een regionale dimensie zou krijgen.

1.2. De regionale dimensie van de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika

1.2.1. De regionale dimensie van de bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika

1.2.1.1. Aanloop naar de TDCA

Zowel het pakket 'onmiddellijke maatregelen'⁵⁸⁰ als de 'interim-overeenkomst'⁵⁸¹ van 1994 hielden een beperkte regionale component in, waarin de EU haar steun toezegde aan de regionale samenwerkingsstructuren in de Zuidelijk Afrikaanse regio. Toch kwam dit niet tot uiting in het voorstel dat de EU Zuid-Afrika deed met het oog op het tot stand brengen van een algemeen juridisch kader voor de toekomstige relaties tussen beide partijen. Dit was één van de redenen waarom Zuid-Afrika zijn tegenvoorstel deed.

⁵⁷⁸ C. PETERS-BERRIES, "Regional Integration in Southern Africa: A Guidebook", *InWEnt, Berlin*, 2010, http://www.inwent.org/imperia/md/content/a-internet2008/ijj/sadc_guidebook_for_regional_integration.pdf, geraadpleegd 8 maart 2011, p. 42.

⁵⁷⁹ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 10.

⁵⁸⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad - Voorstel aan de nieuwe regering van Zuid-Afrika voor te leggen maatregelen - initiële maatregelen en interimovereenkomst, 6 april 1994, COM (1994) 123 def.

⁵⁸¹ Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L 341 van 30 december 1994.

1.2.1.2. De expliciete regionale dimensie van de TDCA

Eén van de doelstellingen van de ‘Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking’ is het bevorderen van de regionale samenwerking in Zuidelijk Afrika, “teneinde bij te dragen tot een harmonieuze en duurzame economische en sociale ontwikkeling”.⁵⁸² Daarnaast willen de partijen ervoor zorgen dat “hun wederzijdse afspraken geen beletsel vormen voor het proces van herstructurering van SACU”.⁵⁸³ Toch blijven de expliciete verwijzingen naar de Zuidelijk Afrikaanse regio in de tekst van de TDCA beperkt.

Er werd al gewezen op de bijzondere vermelding van de andere SACU-leden in de algemene vrijwaringsclausule⁵⁸⁴ en ook op het vlak van economische samenwerking komt de regionale dimensie tot uiting. Artikel 50 spreekt van de ontwikkeling en bevordering van samenwerking op economische en industrieel gebied tot wederzijds voordeel en *in het belang van geheel Zuidelijk Afrika*. Zo wordt er naar de regio verwezen in de bepalingen met betrekking tot de stimulering en bescherming van investeringen⁵⁸⁵; de microbedrijven en KMO’s⁵⁸⁶; de informatiemaatschappij en telecommunicatie- en informatietechnologie⁵⁸⁷; energie⁵⁸⁸; de mijnbouw⁵⁸⁹; vervoer⁵⁹⁰ en toerisme⁵⁹¹.

Wat de prioriteiten inzake ontwikkelingssamenwerking betreft, vermeldt de TDCA ook het tot stand brengen van ‘regionale samenwerking en integratie’.⁵⁹² Hierbij wordt ook bijzondere aandacht geschonken aan het ondersteunen van aanpassingsmaatregelen die in de regio, en met name in de SACU, moeten worden genomen naar aanleiding van de tot stand te brengen vrijhandelszone tussen de EU en Zuid-Afrika.⁵⁹³ Dit houdt verband met de impliciete gevolgen van de TDCA voor de Zuidelijk Afrikaanse regio.

⁵⁸² Art. 1, c) TDCA.

⁵⁸³ Preambule TDCA.

⁵⁸⁴ Art. 24, lid 3 TDCA.

⁵⁸⁵ Art. 52 TDCA.

⁵⁸⁶ Art. 54 TDCA.

⁵⁸⁷ Art. 55 TDCA.

⁵⁸⁸ Art. 57 TDCA.

⁵⁸⁹ Art. 58 TDCA.

⁵⁹⁰ Art. 59 TDCA.

⁵⁹¹ Art. 60 TDCA.

⁵⁹² Art. 66, lid 1, a) TDCA.

⁵⁹³ Idem.

1.3. De relaties tussen de EU en de rest van de Zuidelijk Afrikaanse regio

1.3.1. De zwanenzang van Lomé

Omdat alle landen in Zuidelijk Afrika, inclusief Zuid-Afrika, tot de ACS-landen behoren, regelden de opeenvolgende Lomé Conventies hun betrekkingen met de EU. Zuid-Afrika was op grond van zijn gekwalificeerd lidmaatschap van het voordelige handelsregime van Lomé uitgesloten en moest een afzonderlijke handelsovereenkomst onderhandelen met de EU. Eén van de redenen waarom de EU het verzoek van Zuid-Afrika voor een volwaardige toetreding afwees, was omdat de handelsvoordelen van de Lomé Conventie onder vuur kwamen te liggen. De EU vreesde dat de uitbreiding van de discutabele voordelen voor een land, dat op sommige vlakken als een ontwikkeld land mag beschouwd worden, wel eens de laatste druppel kon zijn.

Bij het effectief wegvallen van het handelsregime van Lomé bleven er voor de EU twee concrete mogelijkheden over: een tijdelijke opheffing van WHO-verplichtingen aanvragen of regionale handelsovereenkomsten sluiten die in overeenstemming zijn met artikel XIV GATT 1994.⁵⁹⁴

De eerste optie, een ontheffing van WHO-verplichtingen voor welbepaalde tijd, kan slechts worden toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden en dient gesteund te worden door drie kwart van het ledenaantal van de Wereldhandelsorganisatie.⁵⁹⁵ Dit veronderstelt in de praktijk moeilijke onderhandelingen met andere WHO-landen waarbij deze landen compensaties kunnen eisen in ruil voor hun instemming. Een tweede formele uitzondering op het grondbeginsel van de 'meest begunstigde natie' bestaat uit het sluiten van een regionale handelsovereenkomst.

Als gekozen wordt voor deze optie, stelt artikel XXIV van de GATT overeenkomst drie vereisten: ten eerste het liberaliseren van nagenoeg alle handel tussen beide partners, ten tweede geen grotere handelsbelemmeringen dan voorheen het geval was en tot slot een redelijke termijn voor de overgangperiode. Omwille van hun vage omschrijving is er ruimte voor interpretatie, flexibiliteit en creativiteit.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 21.

⁵⁹⁵ Art. IX GATT.

⁵⁹⁶ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 21.

Liberalisering van 'nagenoeg alle handel', zoals de eerste vereiste luidt, is het beginsel van reciprociteit en staat dus haaks op wat gold voor de ACP-landen. Algemeen wordt gesteld dat met 'nagenoeg alle' minstens 90% van alle handel tussen beide partners bedoeld wordt. Hierdoor wordt het uitsluiten van grote sectoren onmogelijk maar kunnen gevoelige producten of delen van een sector wel tijdelijk of definitief toch nog beschermd worden.⁵⁹⁷ Enige flexibiliteit is er wel doordat die 90% kan inhouden dat de ene partij zijn handel slechts voor 80% liberaliseert tegenover volle liberalisering van de andere; beide hoeven dus niet evenveel te liberaliseren.⁵⁹⁸

Daar waar de tweede vereiste vrij duidelijk is, is dat voor de derde niet het geval. De overgangperiode om uiteindelijk te komen tot een vrijhandelszone of tot een douane-unie mag niet langer zijn dan tien jaar tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.⁵⁹⁹

1.3.2. De Overeenkomst van Cotonou

Het instrument waarmee de EU de nodige hervormingen heeft doorgevoerd is het Cotonou Partnerschap, een nieuw juridisch kader voor de relatie EU-ACP ter opvolging van de herziene vierde Lomé Conventie. De ACP-EU Partnerschapsovereenkomst, een alomvattende overeenkomst inzake steun en handel, werd in juni 2000 in Benin gesloten tussen 77 ACP-landen en de Europese Unie.⁶⁰⁰ De voorziene duur van de overeenkomst is twintig jaar, al staat een herzieningsclausule elke vijf jaar aanpassingen toe.⁶⁰¹

De Overeenkomst van Cotonou steunt op drie peilers: samenwerking op het vlak van economie en handel, ontwikkelingssamenwerking en politieke dialoog. Daarnaast doorkruisen vier fundamentele

⁵⁹⁷ S. BILAL, "Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements" in LAPORTE, G. (ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: what role in a changing world? Reflections on the future of ACP-EU relations*, ECDPM Policy Management REPart 13, ECDPM, Maastricht 2007, 71-89, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/\\$FILE/PMR13_e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/$FILE/PMR13_e.pdf), geraadpleegd 1 maart 2011, p. 3.

⁵⁹⁸ Idem.

⁵⁹⁹ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 21.

⁶⁰⁰ Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, Cotonou, 23 juni 2000, *Pb.* L. 317 van 15 december 2000, 350, blz. 3-353.

⁶⁰¹ BOND and ECDPM. "The EU and Africa: The policy context for development", Londen, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/\\$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf), geraadpleegd 9 april 2011, p. 12.

principes het hele partnerschap.⁶⁰² Naast het benadrukken van evenwaardigheid van de partijen wordt ook aangestuurd op een actieve deelname van zowel de private als de publieke sector, nationaal maar evenzeer op regionaal vlak. Ook respect voor de mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat is een essentieel element van de overeenkomst wat bij miskenning kan leiden tot opschorting van alle steun.⁶⁰³ Tot slot wordt nog rekening gehouden met verschillen in staat van ontwikkeling, de eigen noden en langetermijnvisies van zowel individuele staten als van regio's, wat maakt dat differentiatie en regionalisatie ook tot de fundamentele principes van het Cotonou Partnerschap behoren.⁶⁰⁴

De keuze die de EU uiteindelijk maakte in de overeenkomst van Cotonou is deze voor nieuwe, niet-wederkerige handelsovereenkomsten die volledig in overeenstemming zijn met het recht van de Wereld Handelsorganisatie in het algemeen en met artikel XIV van GATT in het bijzonder.

1.3.3. Economische Partnerschapsovereenkomsten

Economische partnerschapsovereenkomsten moeten in essentie ontwikkelingsgeoriënteerde vrijhandelszones tot stand brengen tussen ACP-regio's en de Europese Unie.⁶⁰⁵ Het pad van eenvormigheid in de handelsrelaties tussen beide partners wordt verlaten om een wederkerige, gedifferentieerde en asymmetrische liberalisering te introduceren.⁶⁰⁶ Niettemin heeft de EU, om continuïteit in zijn handelsrelaties te verzekeren, een tijdelijke ontheffing van WHO-verplichtingen

⁶⁰² O. BABARINDE en G. FABER, "From Lomé to Cotonou: business as usual?", *Paper prepared for the Eights Biennial conference of the European Union Studies Association*, 2003, Nashville, Tennessee, <http://aei.pitt.edu/2817/1/084.pdf>, geraadpleegd 9 juni 2011, p. 18.

⁶⁰³ BOND and ECDPM. "The EU and Africa: The policy context for development", Londen, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/\\$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf), geraadpleegd 9 april 2011, p. 12.

⁶⁰⁴ O. BABARINDE en G. FABER, "From Lomé to Cotonou: business as usual?", *Paper prepared for the Eights Biennial conference of the European Union Studies Association*, 2003, Nashville, Tennessee, <http://aei.pitt.edu/2817/1/084.pdf>, geraadpleegd 9 juni 2011, p. 19.

⁶⁰⁵ S. BILAL en C. BRAUM-MUNZINGER, "EPA negotiations and regional integration in Africa: Building or stumbling blocs", *Conference paper for the Trade Policy Centre in Africa (trapca) 3rd annual conference, Strengthening and deepening economic integration in LDSs: current situation, challenges and way forward*, Arusha, Tanzania, November 2008, EDCPM, Maastricht, 2008, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/1E716849203844ABC12574FF005657AD/\\$FILE/Bilal%2020-11-08%20EPA%20negotiations%20and%20RI%20in%20Africa_final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/1E716849203844ABC12574FF005657AD/$FILE/Bilal%2020-11-08%20EPA%20negotiations%20and%20RI%20in%20Africa_final.pdf), geraadpleegd 1 juni 2011, p. 4.

⁶⁰⁶ S. BILAL, "Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements" in G. LAPORTE (ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: what role in a changing world? Reflections on the future of ACP-EU relations*, ECDPM Policy Management REPArt 13, ECDPM, Maastricht 2007, 71-89, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/\\$FILE/PMR13_e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/$FILE/PMR13_e.pdf), geraadpleegd 1 maart 2011, p. 15.

aangevraagd voor de periode 2002-2007, respectievelijk de start van de onderhandelingen en het voorziene moment van inwerkingtreding van de EPA's.⁶⁰⁷

Deze overeenkomsten zullen niet alleen voorzien in liberalisering van handel in goederen en landbouwproducten maar ook deze in diensten.⁶⁰⁸ Uiteindelijk is het de bedoeling om nagenoeg alle tarifaire, niet-tarifaire en technische handelsrestricties weg te werken. Doordat de grote lijnen voor de inhoud van de EPA's in zekere mate vastliggen, blijft er op dat vlak weinig ruimte over voor onderhandelingen.⁶⁰⁹ Deze focussen dan ook op tijdschema's voor transitieperiodes en modaliteiten inzake het wegwerken van handelsrestricties.⁶¹⁰ Het is aan de ACP-landen en -regio's om die gevoelige sectoren te identificeren waarbinnen ze bepaalde producten tijdens de overgangsperiode of zelfs definitief, van volledige liberalisering willen vrijstellen of waarbij ze bijkomende ondersteunende maatregelen noodzakelijk achten.

De EPA's worden gekenmerkt door vier fundamentele beginselen: de focus op ontwikkeling, wederkerigheid, differentiatie en regionalisme.⁶¹¹ Als onderhandelingspartner voor EPA's had de EU regionale organisaties binnen de ACS-groep op het oog, al werd een individuele aanpak in uitzonderlijke omstandigheden niet uitgesloten.⁶¹² De idee hier was dat regionale integratie een bouwsteen is voor diepere integratie, als vertrouwensheppend instrument investeringen aantrekt en een drijvende kracht kan zijn voor verdere hervormingen op handelsvlak.⁶¹³ Binnen de Zuidelijk Afrikaanse regio was SADC één van de regionale blokken die naar voor geschoven werden als potentiële configuratie voor een Economisch Partnerschapsovereenkomst met de EU.

⁶⁰⁷ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 22.

⁶⁰⁸ BOND and ECDPM. "The EU and Africa: The policy context for development", Londen, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/\\$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf), geraadpleegd 9 april 2011, p. 12.

⁶⁰⁹ S. BILAL., "The Future of ACP-EU Trade Relations: An Overview of the Forthcoming Negotiations", *ECDPM-ODI Discussion Paper No. 1*, ECDPM, Maastricht, 2002, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2CDBD690383CB882C1256CAA004CA7AC/\\$FILE/DP%20ECDPM-ODI%2002-01e-sb.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2CDBD690383CB882C1256CAA004CA7AC/$FILE/DP%20ECDPM-ODI%2002-01e-sb.pdf), geraadpleegd 3 mei 2011, p. 9.

⁶¹⁰ Idem.

⁶¹¹ S. BILAL, "Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements" in G. LAPORTE (ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: what role in a changing world? Reflections on the future of ACP-EU relations*, ECDPM Policy Management REPart 13, ECDPM, Maastricht 2007, 71-89, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/\\$FILE/PMR13_e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/$FILE/PMR13_e.pdf), geraadpleegd 1 maart 2011, p. 2-3.

⁶¹² Ibidem, p. 2.

⁶¹³ Ibidem, p. 3.

2. De EU-SADC EPA-configuratie

2.1. Een geografische configuratie

SADC, als regionale partner voor de EPA onderhandelingen met de EU, telt 15 leden, waarvan 7 deel uitmaken van de SADC EPA groep..Deze landen zijn de BLNS-landen, Angola, Mozambique en Zuid-Afrika. De overige SADC landen onderhandelen ook EPA's maar binnen andere configuraties. Bij aanvang van de onderhandelingen kon men spreken van een 'SADC minus' configuratie, waarbij Zuid-Afrika geen deel uitmaakte van de groep, maar fungeerde als observator.⁶¹⁴ In 2006 sloten de BSNL landen, zonder Namibië en met Mozambique, een Interim EPA, die in 2007 van kracht werd. Zuid-Afrika trad niet toe omdat het zich niet kon terugvinden in enkele bepalingen van de Overeenkomst Angola en Namibië tekenden de Overeenkomst ook niet.⁶¹⁵

Binnen de regio vormt de verhouding tussen de TDCA en SACU het grootste knelpunt.⁶¹⁶ De groep met de grootste capaciteit en de meeste maturiteit om met de EU een economisch partnerschapsovereenkomst te sluiten is in feite SACU.⁶¹⁷ Door het feit dat Zuid-Afrika hier ook lid van is en door het gemeenschappelijk buitentarief van deze laatste, zijn de BLNS-landen de facto al gebonden aan het liberaliseringschema van de TDCA.⁶¹⁸

2.2. De handel in goederen

Op grond van de interim-EPA kunnen alle goederen van Botswana, Lesotho, Mozambique⁶¹⁹ en Swaziland sinds 1 augustus 2008 taks- en quotavrij op de EU markt gebracht worden met uitzondering van rijst en suiker, waarvoor overgangperiodes voorzien zijn van respectievelijk 2 en 7 jaar. Daartegenover staan de verbintenissen van enerzijds Botswana, Lesotho en Swaziland en van

⁶¹⁴ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 23.

⁶¹⁵ S.R. HURT, "The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa?", *Third World Quarterly*, volume 33, nummer 3, 2012, p. 505 en M. PANT, "The Costs and Benefits to South Africa of joining the SADC EPA", Centre for International Trade and Development, Jawaharlal Nehru University, study commissioned by DFID, New Delhi, december 2009, http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5244&doc_language=Both, geraadpleegd 5 mei 2012

⁶¹⁶ ECDPM, "Overview of the regional EPA negotiations: SADC-EU Economic Partnership Agreement", *InBrief Nr. 14F*, ECDPM, Maastricht, 2006, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/C454B5317ECD6EF3C125723D005A3F18/\\$FILE/InBrief%2014F_e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/C454B5317ECD6EF3C125723D005A3F18/$FILE/InBrief%2014F_e.pdf), geraadpleegd 2 april 2011, p. 3-4.

⁶¹⁷ Idem.

⁶¹⁸ Ibidem, p. 3.

⁶¹⁹ Botswana, Lesotho, Mozambique, verder afgekort als 'BLM-landen'.

anderzijds Mozambique. Aangezien de eerste drie op grond van hun SACU-lidmaatschap al *de facto* door de TDCA in een liberaliseringsproces met de EU zaten, werd van hen verwacht dat ze binnen een overgangperiode van vier jaar 86% van hun EU-import vrij zouden maken. Mozambique daarentegen verbond zich ertoe om tegen 2023 81% van zijn invoer uit de EU te liberaliseren. Hierbij kozen deze landen vooral de liberalisering van industriële goederen en producten van visserij aangezien hun uitgevoerde producten bijna uitsluitend bestaan uit landbouwproducten en minerale grondstoffen.

2.3. Complexiteit van de configuratie

2.3.1. SACU

Het gemeenschappelijk buitentarief van SACU is de reden waarom de ondertekening van Botswana Zuid-Afrika tegen de borst stootte. Op die manier werd immers het voortbestaan van SACU in gevaar gebracht, zouden er opnieuw strengere grenscontroles nodig zijn en moesten de bepalingen inzake oorsprongsregels worden herzien.⁶²⁰ Op die manier ondermijnde de EU het regionale economische integratieproces van Zuidelijk Afrika. In 2009 maakten Angola, Namibië en Zuid-Afrika een gemeenschappelijke verklaring over aan de EU en haar Lidstaten waarin ze eisten dat voorstellen in verband met een grote differentiatie van Zuid-Afrika ten opzichte van de andere SACU-landen moesten worden vermeden. In hun ogen zou dit immers leiden tot bijkomende verdeeldheid van hun handelsbeleid. Om die reden gaven vijf landen in 2010 aan niet de intentie te hebben om de Interim-EPA voorlopig te laten inwerkingtreden.⁶²¹ Namibië weigerde zelfs de ondertekening ervan. Zij verkozen een 'inclusive and comprehensive agreement' met de hele EU-SADC EPA-configuratie.⁶²²

2.3.2. Zuid-Afrika

Hoewel Zuid-Afrika als SADC-lid niet valt onder de handelsbepalingen van de Overeenkomst van Cotonou en aanvankelijk niet de intentie had om mee een EPA te onderhandelen, verzocht het de EU toch in 2006 tot actieve participatie. Om redenen van een versterkt regionaal integratieproces willigde de EU het verzoek van Zuid-Afrika's in en stelde dat Zuid-Afrika, ondanks het verschil in ontwikkeling, geen minder voordelig handelsregime zou krijgen dan de andere leden van de configuratie. Dit bleek een loze belofte: de EU besliste andere douanetarieven te hanteren voor Zuid-Afrika naast de nodige voorzieningen voor de oorsprongsregels. Voor Zuid-Afrika betekent de EPA wel een bredere toegang tot de EU-markt, maar er is een zekere terughoudendheid om te

⁶²⁰ A. WALKER., "The EC-SADC EPA: The Moment of Truth or Regional Integration", *Trade Negotiations Insights*, ECDPM, volume 8, nummer 6, 2009, http://ictsd.org/downloads/tni/tni_en_8-6.pdf, geraadpleegd 4 december 2011.

⁶²¹ S.R. HURT, "The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa?", *Third World Quarterly*, volume 33, nummer 3, 2012, p. 505.

⁶²² Ibidem, p. 502.

onderhandelen over diensten en investeringen, intellectuele eigendomsrechten, openbare aanbestedingen en duurzame ontwikkeling.⁶²³

De TDCA zorgt ervoor dat Zuid-Afrika vanuit een sterke positie kan onderhandelen met de EU. In tegenstelling tot de rest van de regio en tot de EU zelf, heeft Zuid-Afrika zelf geen haast wat het sluiten van een EPA betreft. Volgens Zuid-Afrika moet er binnen de SADC gezorgd worden voor een goede werking en integratie vooraleer er een definitieve EPA wordt afgesloten met de EU. De ware reden hiervoor kan zijn dat Zuid-Afrika meer concurrentie vreest wanneer Europese bedrijven ruimere toegang krijgen tot de Afrikaanse markten.⁶²⁴

Tegelijk staat Zuid-Afrika bijzonder machtig tegenover de andere SACU-leden.⁶²⁵ De BLNS-landen ontvangen het grootste deel van hun inkomsten op basis van de gedeelde douanetaksen. Voor hen zou het einde van SACU catastrofaal zijn. Voor Swaziland en Lesotho zou dit een inkomensverlies betekenen van respectievelijk 20% en 25%. Het einde van SACU zou desastreuze gevolgen hebben voor de groei en tewerkstelling en het zou de armoede enkel maar doen toenemen. Het niet ondertekenen van de interim-EPA was dus de enige uitweg, hoewel ook voor deze landen de tijd dringt. Zonder surrogaat dreigen voor enkele van de SACU-landen immers bijna alle voordelen, die ze decennialang genoten, weg te vallen.⁶²⁶

2.4. Verschil in ontwikkeling

De zeven landen die de EPA onderhandelen met de EU zijn zeer heterogeen betreffende hun ontwikkelingsgraad. De EU heeft voor de zogeheten 'minst ontwikkelde landen', zoals Lesotho en Angola, binnen het kader van zijn APS en dus op basis van de 'enabling clause', een aangepast regime ontwikkeld dat verder gaat in het bevoorrecht dan het basisstelsel.⁶²⁷ In 2001 werd dit voordelig invoerregime nog versterkt en onder de noemer 'Alles Behalve Wapens' ofwel EBA gebracht.⁶²⁸ In dit

⁶²³ E. VAN DOORN, "De Europese Unie, Zuid-Afrika en de onderhandelingen voor economische partnerschapsovereenkomsten in Zuidelijk Afrika", *SGP Eurofractie*, 7 januari 2011, http://eurofractie.sgp.nl/Zwart_op_Wit/Zwart%20op%20wit%20lijst_11173/14467.wlid, geraadpleegd 5 juni 2012.

⁶²⁴ Idem.

⁶²⁵ X, Office for promotion of Parliamentary Democracy in Co-Operation with the Policy Department of DG EXPO, "Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts and Key Issues", *Europees Parlement*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/EPAsSpring2012final.pdf, geraadpleegd 30 juni 2012, p. 55.

⁶²⁶ Idem.

⁶²⁷ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 23.

⁶²⁸ Verordening 416/2001/EG van de Raad van 28 februari 2001 tot wijziging van Verordening 2820/98/EG houdende toepassing, voor de periode van 1 juli 1999 tot en met 31 december 2001 van een meerjarenschema

systeem kan elk land dat onder deze categorie valt, op wapens na, alle producten taks- en quotavrij exporteren naar de Europese Unie al gold tot 2009 wel een afzonderlijk schema voor suiker, rijst en bananen: drie erg gevoelige producten voor de EU.⁶²⁹ Botswana, Namibië en Swaziland daarentegen kunnen enkel aanspraak maken op het minder voordelige GSP-stelsel terwijl ze *de facto* hun markten moeten openstellen voor de EU via de indirecte toepassing van de TDCA. Zoals al gezegd, zou er voor Zuid-Afrika zo goed als niets veranderen.

2.5. Meestbegunstigingsbeginsel

Een eerste moeilijk te omzeilen klip is het meestbegunstigingsbeginsel. Toepassing hiervan zou inhouden dat de EU, als Zuid-Afrika een overeenkomst sluit met een ander land of met een andere regionale organisatie waarbij een gunstiger handelsregime geboden wordt, de EU recht heeft op diezelfde voordeligere handelsvoordelen.⁶³⁰ Het Zuid-Afrikaans argument is dat zo'n clausule het diversifiëren van zijn handel met andere sleuteleconomieën zou afremmen en de industrie en landbouwontwikkeling beperken. Deze redenering gaat misschien op voor Zuid-Afrika, maar niet voor de andere SADC-landen. Juist omdat ze minder ontwikkeld zijn, zullen ze het moeilijk hebben om betere handelsvoordelen te verkrijgen van andere derde landen of van regionale organisaties dan deze die de EU hen aanbiedt.⁶³¹

2.6. Liberalisering van diensten en investeringen

Een tweede heikel punt is de liberalisering van diensten en investeringen.⁶³² Opnieuw ligt Zuid-Afrika dwars en weigert het zijn markten open te stellen voor buitenlandse dienstverstrekkers. Nochtans kwam het tijdens de onderhandelingen van de TDCA tot een overeenstemming met de EU over het streven naar verdere liberalisering van zowel diensten als investeringen met als oogmerk ooit tot een volledige vrijmaking te komen.⁶³³ De achterliggende idee van Zuid-Afrika is dat het zo zijn monopolie

van algemene tariefpreferenties, teneinde de douanevrijstelling zonder enige kwantitatieve beperking uit te breiden tot producten van oorsprong uit de minst ontwikkelde landen, *Pb.* L. 1 maart 2001, afl. 60, 8.

⁶²⁹ T. DINKA en W. KENNES, "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennens,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011, p. 23.

⁶³⁰ S.R. HURT, "The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa?", *Third World Quarterly*, volume 33, nummer 3, 2012, p. 505.

⁶³⁰ Ibidem, p. 506.

⁶³¹ X, Office for promotion of Parliamentary Democracy in Co-Operation with the Policy Department of DG EXPO, "Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts and Key Issues", *Europees Parlement*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/pdf/opdp/Page_8/EPAsSpring2012final.pdf, geraadpleegd 30 juni 2012, p. 55.

⁶³² FACT SHEET ON THE INTERIM ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS, "SADC EPA Group", november 2011, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf, geraadpleegd 9 mei 2011.

⁶³³ S.R. HURT, "The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa?", *Third World Quarterly*, volume 33, nummer 3, 2012, p. 506.

in de regio zal verliezen, een positie die op grond van het internationaal economisch recht moeilijk te handhaven zal zijn. Nochtans zijn de andere SADC-leden wel vooral invoerders van diensten die profijt kunnen halen uit de vrijmaking van het dienstenverkeer.

2.7. Bijkomende problemen

Bijkomende problemen die de onderhandelingen remmen en zelfs blokkeren zijn de nieuwe EU voorstellen betreffende oorsprongsregels en cumulatie van oorsprongsregels.⁶³⁴ Het betreft de oorsprongsregels voor visserijproducten van Namibië en Mozambique, een gedifferentieerde behandeling van bepaalde Zuid-Afrikaanse exportproducten en enkele handelsgerelateerde aspecten.

⁶³³ Ibidem, p. 506

⁶³⁴ X, Office for promotion of Parliamentary Democracy in Co-Operation with the Policy Department of DG EXPO, "Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts and Key Issues", *Europees Parlement*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/EPAsSpring2012final.pdf, geraadpleegd 30 juni 2012, p. 55.

Hoofdstuk 7: Strategisch Partnerschap

Strategische Partnerschappen zijn en zullen zijn: een belangrijk instrument voor het buitenlands beleid in een multipolaire wereld. Ze maken deel uit van een strategie van samenwerking en tegelijk ook competitie.⁶³⁵

1. Multilateralisme

1.1. L'Histoire se répète

De wereld wordt toenemend multipolair met groeilanden als China en India. 'L' histoire se répète': deze twee landen zijn geen 'nieuwe' grote mogendheden in opkomst. In het verleden waren ze ook al groot en machtig. In 2001 lanceert Jim O'NEILL het begrip BRIC.⁶³⁶ Dit is een initiatief van Brazilië, Rusland, China en India als uitdrukking van hun groeiende economieën tegenover de economische macht van de ontwikkelde G7. De BRIC landen kenden inderdaad een snelle economische en politieke groei. Hun gezamenlijk BBP kan volop concurreren met dat van de VS en de EU. Met de toetreding van Zuid-Afrika in 2010, haalden de BRIC landen een 'dwerg' in hun midden wat bevolking, BBP en landoppervlakte betreft. Zuid-Afrika betekent voor de BRIC landen echter een belangrijke schakel in de uitbreiding van hun netwerk in geheel Afrika, juist omdat Zuid-Afrika een leidende rol heeft in dit continent. De unipolariteit van de VS houdt niet langer stand tegenover de opkomst van de groeilanden en er wordt wereldwijd een toenemende onderlinge en allesomvattende afhankelijkheid vastgesteld.⁶³⁷ Partnerschappen maken deel uit van de inspanningen die landen ondernemen om zich aan te passen aan het veranderende wereldbeeld

⁶³⁵ N.M. HESS, "EU Relations with 'Emerging' Strategic Partners: Brazil, India and South Africa", *GIGA Focus*, nummer 4, 2012, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf, geraadpleegd 29 juni 2012, p. 1.

⁶³⁶ J. O'NEILL, "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper*, nummer 66, 2011, <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-rEPArts-pdfs/build-better-brics.pdf>, geraadpleegd 4 december 2011, p. 1.

⁶³⁷ T. RENARD, "EU Strategic Partnerships: Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon", *EU-China Observer*, Brugge, Europacollege, nummer 5, 2010, p. 16-22, http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/101101-eu-china-observer-5_2010.pdf, geraadpleegd 12 december 2011, p. 3.

waarin normen in vraag gesteld worden en de onderlinge afhankelijkheid zich steeds verder verdiept.⁶³⁸

1.2. Toekomstperspectieven

In de toekomst zullen groeilanden meer en meer onderlinge internationale organisaties vormen los van het Westen en verder evolueren naar een multi-multilateralisme. Redenen hiertoe zijn dat ze een eigen status willen, ze willen sectorspecifieke verdragen afsluiten via internationale coöperaties zoals energiedeals tussen Rusland en China binnen BRIC en ze willen een alternatief voor bestaande Westerse organisaties die ze als onrechtmatig bestempelen. Het omgekeerde gebeurt ook: wanneer groeilanden juist meer participatie willen in bestaande internationale instellingen om zo hun rol op het mondiale vlak te verzekeren.⁶³⁹ Deel uitmaken van een multi-multilaterale organisatie impliceert dat het groeiland niet meer aanzien wordt als een 'Westers aanhangsel'. Feit is dat dit systeem wat probleemoplossend en integrerend een beter alternatief biedt dan de gevestigde instellingen.⁶⁴⁰

Groeiende economie en groeiende macht zijn geen synoniemen. Het groeipotentieel van een staat is van meerdere factoren afhankelijk. Economie is een belangrijk aspect van macht. Een staat die economisch sterk is, beschikt over voldoende financiële middelen om bijvoorbeeld een militaire macht op te bouwen. De militie van een staat is nog steeds een maat voor haar macht.⁶⁴¹ Zuid-Afrika is hier een voorbeeld van.

1.3. Een Europese strategie

In de betekenis van wereldmacht als de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op wereldvlak, kan men de EU die hoedanigheid toekennen. Het is echter het gebrek aan een eensgezinde visie en het blijvend nationalistisch denken van de Lidstaten, dat de EU verhindert haar rol als wereldmacht waar te maken. Het gebrek aan coherentie tussen de Lidstaten bijvoorbeeld, doet Europa vaak falen in debatten van de VN, ook al is het voldoende vertegenwoordigd in de Veiligheidsraad.⁶⁴² Een Europese strategie dringt zich dan ook op en dit moet een strategie van effectief multilateralisme zijn, zowel op EU vlak als op mondiaal vlak.⁶⁴³ Multilateralisme impliceert de noodzaak aan verdere integratie,

⁶³⁸ N. SERIA, "South Africa Is Asked to Join as a BRIC Member to Boost Emerging Markets", *Bloomberg*, 2010, <http://www.bloomberg.com/news/2010-12-24/south-africa-asked-to-join-bric-to-boost-cooperation-with-emerging-markets.html>, geraadpleegd 8 juni 2012.

⁶³⁹ T. RENARD, "A Bric in the World: Emerging Powers, Europe, and the Coming Order", *Egmont Paper 31*, Brussel, Academia Press, 2009, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep31.html>, geraadpleegd 14 december 2011, p. 19.

⁶⁴⁰ Idem.

⁶⁴¹ T. RENARD, "A Bric in the World: Emerging Powers, Europe, and the Coming Order", *Egmont Paper 31*, Brussel, Academia Press, 2009, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep31.html>, geraadpleegd 14 december 2011, p. 24.

⁶⁴² Ibidem, p. 38.

⁶⁴³ Ibidem, p. 32.

zowel binnen Europa als op internationaal vlak en dit op een efficiënte manier en binnen een bepaalde tijdslimiet. Om dit te bereiken, moet Europa spreken met één stem en werk maken van één strategie. ‘Eendracht maakt macht’. De EU, als één geheel heeft dus potentiële macht. Welke soort macht is echter nog niet helemaal duidelijk.

2. Naar een strategisch partnerschap

2.1. Een eerste aanzet

De EU moet dus noodgedwongen afstappen van het concept van ‘gemeenschappelijke strategie’ en overgaan naar ‘strategisch partnerschap’. Want hoe meer de wereld geglobaliseerd geraakt, en landen onderling afhankelijk worden van elkaar, des te meer zal de EU geconfronteerd worden met nieuwe partners. Rekening houdend met verschillende mondiale problemen zoals klimaatveranderingen, nucleaire uitbreiding en toenemende ontwikkeling, is coöperatie de meest voor de hand liggende oplossing.

De term ‘strategische partner’ werd voor het eerst gebruikt op het hoogste EU-niveau met betrekking tot Rusland in 1998.⁶⁴⁴ Ook was er sprake van een ‘strategisch partnerschap’ met betrekking tot Latijns-Amerika en de Caraïben met als doel de politieke, economische en culturele banden tussen de partners te versterken.⁶⁴⁵

Het Verdrag van Amsterdam zegt in Artikel.13, lid 2 “*De Europese Raad neemt besluiten over door de Unie uit te voeren gemeenschappelijke strategieën op de gebieden waarop de Lidstaten aanzienlijke belangen gemeen hebben. In de gemeenschappelijke strategieën worden de doelstellingen en de duur ervan omschreven, alsmede de middelen die door de Unie en de Lidstaten beschikbaar moeten worden gesteld*”.⁶⁴⁶

De Europese Veiligheidsstrategie⁶⁴⁷, gepubliceerd in 2003, is het eerste document dat de krijtlijnen uitzet voor strategisch partnerschap. Dit document was echter eerder politiek dan strategisch en dit in het kader van de oorlog in Irak, waarbij verdeeldheid heerste zowel met de VS als binnen Europa zelf. Met een strategisch partnerschap beoogde men de EU internationaal te doen meetellen.

⁶⁴⁴ T. RENARD, “EU Strategic Partnerships: Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon”, *EU-China Observer*, Brugge, Europacollege, nummer 5, 2010, p. 16-22, http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/101101-eu-china-observer-5_2010.pdf, geraadpleegd 12 december 2011 p. 16.

⁶⁴⁵ Idem.

⁶⁴⁶ Art. 13 lid 2 VEU (Amsterdam).

⁶⁴⁷ J. SOLANA, “Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie”, *Europese Raad*, 12 december 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIINL.pdf>, geraadpleegd 14 mei 2012, p. 11. – EVS of European Security Strategy, verder afgekort als ‘ESS’.

ESS selecteerde zes partners: VS, Rusland, en de groep van Japan, China, Canada, India. Later volgen ook Zuid-Afrika, Brazilië en Mexico. De criteria bleven vaag. Om een strategische partner te worden volstond een overeenkomst met betrekking tot doelstellingen, waarden en de bereidheid om elkaar steunen.⁶⁴⁸

Van echte objectieven is in de ESS geen sprake. Toch werden er aanbevelingen omgezet in verschillende documenten gericht aan de eventuele strategische partners. Voor China was dit in 2003, voor India in 2004, Zuid-Afrika in 2006, Brazilië in 2007 en Mexico in 2008. Bij de laatste drie werd duidelijk vermeld dat het slechts ging om de 'voorbereiding tot strategisch partnerschap'.⁶⁴⁹

2.2. Falen van het concept

Het succes van de strategische partnerschappen van de EU beantwoordde niet aan de verwachtingen. De hoofdreden hiervoor is het onvoldoende definiëren van het concept zelf en van de objectieven die men wil halen. Het bestaan van een partnerschap op zich kan immers nooit voldoende zijn. Tot nu toe koos men voor een partnerschap, eerder omwille van politieke redenen dan om tegemoet te komen aan strategische doelen. De gevolgen van deze houding zijn dan ook duidelijk: een grote variatie in de vormgeving van de partnerschappen, onderhandelingen zonder strategie, en de afwezigheid van een consensus in verband met de lijst van EU strategische partners.⁶⁵⁰ Bij elke topontmoeting bleek dan ook telkens weer dat Strategisch Partnerschap een 'lege doos' bleef. Herman van Rompuy zei: *"We hebben strategische partners, nu hebben we een strategie nodig"*⁶⁵¹

2.3. Een nieuwe start

Met het Verdrag van Lissabon heeft de EU een vernieuwde interesse getoond voor strategisch partnerschap. Dit verdrag moest Europa een meer coherente stem geven op wereldvlak en meer continuïteit verzekeren in het buitenlands beleid van de EU en in de relatie met haar partners.⁶⁵² Het

⁶⁴⁸ G. GREVI, "Why EU strategic partnerships matter", *FRIDE*, ESPO working paper, nummer 1, 2012, <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO%20Grevi1-JUNE.pdf>, geraadpleegd 1 juli 2012, p. 9.

⁶⁴⁹ T. RENARD, "The EU and the Strategic Partnerships: Searching for a Strategic Meaning – How the EU is Looking for Strategic Guidance for itself and for its partnerships", *Paper submitted to the twelfth biennial conference of the European Union Studies Association*, Boston, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/9i_renard.pdf, geraadpleegd 5 mei 2012, p. 8.

⁶⁵⁰ N.M. HESS, "EU Relations with 'Emerging' Strategic Partners: Brazil, India and South Africa", *GIGA Focus*, nummer 4, 2012, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf, geraadpleegd 29 juni 2012, p. 7.

⁶⁵¹ Press Release Rapid, "EU External Relations. We have strategic partners, now we need a strategy by Herman Van Rompuy President of the European Council", Brussel, 14 september 2010, PCE 186/10, p. 1.

⁶⁵² N.M. HESS, "EU Relations with 'Emerging' Strategic Partners: Brazil, India and South Africa", *GIGA Focus*, nummer 4, 2012, <http://www.giga->

Verdrag voorzag onder andere in het oprichten van de Europese Dienst voor Extern Optreden⁶⁵³, die een cruciale rol zal spelen in de prospectie en implementatie van strategisch partnerschap om zo het concept van dit partnerschap eindelijk te vervolledigen. Van de EEAS wordt een verwacht alle EU instellingen te ondersteunen “die verband houden met de strategisch overzicht en de coördinatie nodig om de samenhang te verzekeren van de EU buitenlandse politiek als een geheel”.⁶⁵⁴

Op de Klimaatconferentie van Kopenhagen in 2009 werd aan de EU duidelijk gemaakt dat er grenzen waren aan haar mondiale invloed in de nieuwe wereldorde. De EU had wel een sterke gemeenschappelijke positie maar werd toch aan de zijlijn gezet door haar eigen strategische partners, waaronder Zuid-Afrika, die de kant van de VS kozen.⁶⁵⁵ Partnerschappen werden in het verleden afgesloten op willekeurige basis, weliswaar met de bedoeling om te resulteren in een Gezamenlijk Optreden waarvan het succes eerder afhing van het toeval.⁶⁵⁶ In februari 2010 opent Herman VAN ROMPUY de weg naar een nieuwe reflectie over Strategisch Partnerschap: “De EU moet haar relatie met sleutelpartners herzien en versterken”.⁶⁵⁷

Volgens José Manuel BAROSSO, in zijn State of the Union van september 2010, verwachten de partners van de 27 Europese landen om te handelen als één blok. Als Europa dat niet doet, verliest het haar geloofwaardigheid en gaan de partners verder zonder de EU en haar Lidstaten. Daarom moet Europa het als een sleutelopdracht beschouwen om wereldleider te worden.⁶⁵⁸ Een Bijzondere Europese Raad werd volledig gewijd aan de buitenlandse politiek van de EU in verband met Strategisch Partnerschappen. Deze Raad werd voorafgegaan door een Gymnich bijeenkomst. Op die manier wordt de continuïteit van de debatten verzekerd.

Catherine Ashton, hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, maakt van strategisch partnerschap één van haar prioriteiten en dit zowel met de gevestigde

hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf, geraadpleegd 29 juni 2012, p. 7.

⁶⁵³ Europese Dienst voor Extern Optreden of European External Action Service, verder afgekort als ‘EEAS’.

⁶⁵⁴ Begeleidende nota van de Secretaris-Generaal van de Raad, EUCO 21/10, 16 september 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/10/st00/st00021.nl10.pdf>, geraadpleegd 5 juni 2012, p. 9.

⁶⁵⁵ T. RENARD, “EU Strategic Partnerships: Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon”, *EU-China Observer*, Brugge, Europacollege, nummer 5, 2010, p. 16-22.

http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/101101-eu-china-observer-5_2010.pdf, geraadpleegd 12 december 2011, p. 19.

⁶⁵⁶ N.M. HESS, “EU Relations with ‘Emerging’ Strategic Partners: Brazil, India and South Africa”, *GIGA Focus*, nummer 4, 2012, [http://www.giga-](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf)

[hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf), geraadpleegd 29 juni 2012, p. 3.

⁶⁵⁷ T. RENARD, “Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships”, *Egmont the Royal Institute for International Relations*, Security Policy Brief, nummer 13, 2010, <http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf>, geraadpleegd 14 mei 2012, p. 1.

⁶⁵⁸ Press Release Rapid, “José Manuel Durão Barroso President of the European Commission State of the Union 2010 Strasbourg”, Straatsburg, 7 september 2010, SPEECH/10/411, p. 1-11, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/411&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, geraadpleegd 14 mei 2012, p. 9.

partners als met de groeilanden. Op de Europese Raad van september 2010 werd er dus vooral gefocust op de Europese coördinatiemechanismen voor een strategisch partnerschap. De resultaten van deze besprekingen werden samengevat in “Interne regelingen ter verbetering van het extern beleid van de EU” als bijvoegsel bij de algemene conclusies van de Raad.⁶⁵⁹

2.4. Het herdefiniëren van strategisch partnerschap

De stap naar het herdefiniëren van strategisch partnerschap is gezet. In 2011 komen 10 landen in aanmerking als ‘strategische partner’ van de EU: Brazilië, Canada, China, India, Japan, Mexico, Rusland, de VS, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Ashton maakt een onderscheid tussen gevestigde partners waarvan het partnerschap al vast ligt in belangrijke overeenkomsten en een doorlopende dialoog zoals de VS, Rusland, Canada en Japan en de groeilanden.⁶⁶⁰ Strategisch Partnerschap is dus niet identiek. Strategisch partnerschap is ook niet gelijkwaardig.⁶⁶¹ De EU moet in het definiëren van een strategisch partnerschap vertrekken van haar eigen belangen en doelstellingen en die partners als strategisch beschouwen, die duidelijk bijdragen tot vooruitgang of voltooiing van de doelstellingen. Er is een onderscheid tussen essentiële partners, cruciale partners, gewone bondgenoten en regionale partners. De relatie met de VS als essentiële partner is een evidentie omdat de VS nog altijd leider zijn op mondiaal vlak. Rusland en China zijn cruciale partners in die zin dat zij op mondiaal vlak de balans kunnen doen overslaan in het voor- of nadeel van de EU, zowel op militair als op economisch vlak, omdat ze beide permanent lid zijn van de VN Veiligheidsraad.

Natuurlijke bondgenoten zoals Canada, Japan en Zuid-Korea spelen een belangrijke rol in internationale context. Zuid-Afrika en Mexico, ook wel de ‘dwergen’ genoemd, spelen een belangrijke rol op regionaal vlak, waar de rol van Zuid-Afrika groter dan die van Mexico.⁶⁶²

Dit onderscheid is ook terug te vinden in de manier waarop het partnerschap beschreven wordt. Er is een duidelijk verschil met bijvoorbeeld bilaterale betrekkingen die gebonden zijn aan strikte wetten. Met Rusland en China heeft de EU een Partnerschap en Samenwerkingsakkoord, met India en andere partners een Vrijhandelsakkoord.

Er werd al verwezen naar militaire sterkte, economisch gewicht of geografische factoren om het belang van een strategisch partnerschap in kaart te brengen. De EU kan dus niet in gelijke mate samenwerken met al haar partners. Op wereldvlak zijn er inderdaad problemen die een dringende oplossing vragen, maar waar vanuit verschillende belangen en perspectieven op gereageerd wordt.

⁶⁵⁹ Begeleidende nota van de Secretaris-Generaal van de Raad, EUCO 21/10, 16 september 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/10/st00/st00021.nl10.pdf>, geraadpleegd 5 juni 2012, p. 8.

⁶⁶⁰ C. ASHTON, “Europe and the World”, Speech at the Megaron Plus Lecture and Exhibition Series, Athene, 8 juli 2010, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_9936_en.htm, geraadpleegd 9 september 2011.

⁶⁶¹ G. GREVI, “Why EU strategic partnerships matter”, *FRIDE*, ESPO working paper, nummer 1, 2012, 24 p. <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO%20Grevi1-JUNE.pdf>, geraadpleegd 1 juli 2012, p. 8.

⁶⁶² G. GREVI, “Why EU strategic partnerships matter”, *FRIDE*, ESPO working paper, nummer 1, 2012, 24 p. <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO%20Grevi1-JUNE.pdf>, geraadpleegd 4 juli 2012, p. 8.

Ook tussen de EU en haar partners vormen eigen belangen en onderlinge verhoudingen een niet te onderschatten obstakel in het vinden van strategische oplossingen die voldoen voor alle partners.⁶⁶³ Op de Klimaatconferentie van Kopenhagen bijvoorbeeld werd dit duidelijk: voor de EU is dit een prioriteit, voor bepaalde partners niet. De BASIC⁶⁶⁴ landen onderhandelden met de VS en zonder de EU. En ook al sprak de EU deze keer met één stem, toch bleek het onmogelijk in dialoog te treden met deze partners.⁶⁶⁵

2.5. Coördinatie- en coöperatieproblemen

Een belangrijke doelstelling van het Verdrag van Lissabon was een grondige herziening van het strategisch partnerschap. Het concrete opvolgen met betrekking tot het definiëren van strategisch partnerschap is nog onvoldoende operatief. Een negatief gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat de problemen in verband met coördinatie en coöperatie tussen de verschillende diensten van de EEAS en tussen de EEAS en de verschillende Ministeries van Buitenlandse Zaken nog niet opgelost zijn.⁶⁶⁶

Waar het Verdrag van Lissabon ook voorstelde om bepaalde verantwoordelijkheden van de ambassades over te hevelen naar de EU delegaties, wat kostenbesparend zou kunnen zijn voor de Lidstaten, is ook dit niet gebeurd. Het is dan ook niet te verwonderen dat dit ongenoegen opwekt bij de Lidstaten zelf en bij de strategische partners. Een ander gevolg is dat de regeringen zich meer en meer richten naar de respectievelijke ambassades, vooral die van de Lidstaten. Deze houding zorgt natuurlijk voor nog meer versnippering en gaat dan ook volledig in tegen het Verdrag van Lissabon.

Het aangaan van strategische partnerschappen met groeilanden kan moeilijk nog uitsluitend bilateraal gebeuren. De EU zal in de toekomst moeten focussen op zowel bilaterale als internationale onderwerpen: regionale organisaties zijn niet per se geneigd om in gelijke mate te institutionaliseren als de EU; de EU van haar kant moet zich realiseren dat groeilanden te groot en te sterk kunnen zijn om te onderhandelen binnen een biregionaal kader. Landen uit de regio willen niet altijd met elkaar vergeleken worden of zelf verantwoordelijkheid nemen in de regio.

⁶⁶³ T. RENARD, "The EU and the Strategic Partnerships: Searching for a Strategic Meaning – How the EU is Looking for Strategic Guidance for itself and for its partnerships", *Paper submitted to the twelfth biennial conference of the European Union Studies Association*, Boston, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/9i_renard.pdf, geraadpleegd 5 mei 2012, p. 17.

⁶⁶⁴ BASIC landen zijn Brazilië, Zuid-Afrika, India en China.

⁶⁶⁵ T. RENARD, "The EU and the Strategic Partnerships: Searching for a Strategic Meaning – How the EU is Looking for Strategic Guidance for itself and for its partnerships", *Paper submitted to the twelfth biennial conference of the European Union Studies Association*, Boston, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/9i_renard.pdf, geraadpleegd 5 mei 2012, p. 20.

⁶⁶⁶ T. RENARD, "Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships", *Egmont the Royal Institute for International Relations*, Security Policy Brief, nummer 13, 2010, <http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf>, geraadpleegd 14 mei 2012, p. 5.

Giovanni GREVI onderzocht in hoeverre de EU zelf een goede strategische partner is. Hij geeft enkele tegenargumenten: *“strategisch partnerschap vraagt eenheid van doelstellingen, focus, soms harde onderhandelingen, een flexibel standpunt en altijd een politieke autoriteit. Het is redelijk om te stellen dat cruciale partners, of het nu gevestigde of groeilanden zijn, zich de vraag stellen of de EU begiftigd is met deze attributen, behalve dan wat bepaalde handelsproblemen betreft.”*⁶⁶⁷

Het gebrek aan coördinatie tussen de EU en haar Lidstaten, is één van de grootste obstakels voor het ontwikkelen van een goede strategie. Zolang de EU er niet in slaagt haar eigen belangen en waarden te benoemen en deze om te zetten in een ‘grand strategy’⁶⁶⁸, kan de EU geen echte strategische partner zijn en blijft strategisch partnerschap ‘een lege doos’.⁶⁶⁹ GREVI zegt dat *“Strategische partnerschappen zullen voor de EU en haar Lidstaten in de toekomst een kritische test zijn in verband met een gemeenschappelijk oplossend vermogen of een onderlinge vervreemding”*.⁶⁷⁰

3. Strategisch Partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika

3.1. Een nieuw strategisch partnerschap

Het vernieuwde strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika met een nauwere samenwerking op gebied van handel en economie, jaarlijkse topontmoetingen en regelmatige ministeriële bijeenkomsten tonen aan dat de samenwerking tussen beide partners intensiever wordt op verschillende niveaus. Dat Zuid-Afrika een belangrijke strategische partner van de EU is, blijkt uit het feit dat het lid is van de G20, van de BRICS en voor de tweede maal op zeer korte tijd een niet permanent lid van de Veiligheidsraad van de VN in 2011-2012. In de Gemeenschappelijke Verklaring van de vierde Top verklaarden de leiders van Zuid-Afrika en van de EU dat er positieve ontwikkelingen zijn in het Joint Action Plan van het strategisch partnerschap zowel op bilateraal, regionaal als mondiaal vlak.⁶⁷¹ Mondiale governance is een thema dat op elke topbijeenkomst aan bod komt. Volgens voorzitter Van Rompuy kan *“mondiale governance alleen effectief zijn als zij in twee richtingen werkt. Als de opkomende economieën ten volle in het*

⁶⁶⁷ G. GREVI, “Making EU strategic partnerships effective”, *FRIDE*, working paper, nummer 105, 2010, 28 p, <http://www.fride.org/publication/875/making-eu-strategic-partnerships-effective>, geraadpleegd 7 juli 2012, p.

8

⁶⁶⁸ S. BISCOP, “The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy”, *Egmont, Royal Institute for International Relations*, Egmond Paper 33, Brussel, 2009, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep33.pdf>, geraadpleegd 19 september 2011.

⁶⁶⁹ Press Release Rapid, “A plea for Euroland”, Keynote lecture of Herman Van Rompuy President of the European Council, Brussel, 16 juni 2011, PCE 0149/11, p. 4.

⁶⁷⁰ G. GREVI, “Why EU strategic partnerships matter”, *FRIDE*, ESPO working paper, nummer 1, 2012, 24 p. <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO%20Grevi1-JUNE.pdf>, geraadpleegd 1 juli 2012, p. 21.

⁶⁷¹ Press Release Rapid, “Fourth South Africa-European Union Summit Joint Communiqué”, Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311), p. 1.

*internationale bestel deelnemen, moet het mogelijk zijn de voordelen evenwichtig te spreiden en de verantwoordelijkheden gelijkelijk te delen”.*⁶⁷²

3.2. Politieke samenwerking

3.2.1. Bilateraal

Voor een ‘echt’ partnerschap moet de politieke dialoog omgezet worden in een actieve politieke samenwerking. Gelijkgestemdheid tussen de EU en Zuid-Afrika betekent actief zoeken naar een gemeenschappelijke basis voor zaken van gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijk politiek optreden op regionaal, continentaal en mondiaal vlak. Artikel 4 van de TDCA stelt dat de politieke dialoog alle aspecten van het partnerschap moet omvatten: nationaal, regionaal, continentaal en mondiaal.⁶⁷³ Zuid-Afrika heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om de omvorming van een onrechtvaardig politiek systeem naar een democratisch regime. Zowel de EU als Zuid-Afrika zijn voorstander van multilaterale oplossingen voor internationale conflicten en beide streven ernaar om ontwikkelingsverschillen tussen de EU en Zuid-Afrika weg te werken.⁶⁷⁴

3.2.2. Regionaal

Zuid-Afrika kan profiteren van de positieve en negatieve ervaringen van de EU betreffende regionaal beleid. In de EU strategie voor Afrika zijn de regionale economische gemeenschappen van primair belang voor de betrekkingen tussen de EU en Zuid-Afrika. In de regio Zuidelijk Afrika is het noodzakelijk dat beiden als strategische partners een intense en substantiële dialoog aangaan. Ook moeten ze er politiek samenwerken en hun respectieve rol in de regio duidelijker afbakenen, rekening houdend met de opkomst van nieuwe economische machten. Op de vierde Zuid-Afrika EU Top in 2011 werd het belang van de EU-SADC EPA onderhandelingen nogmaals benadrukt. Voor 2014-2020 werd een financieel kader voorgesteld dat onder andere moet voorzien in de harmonisatie van financiering- en kredietverlening met betrekking tot het bevorderen van investeringen. Er werd ook gesteld dat er een goede samenwerking is tussen de EIB en zijn Zuid-Afrikaanse partners.⁶⁷⁵ De BRICS landen hebben in maart 2011 hun voornemen uitgesproken om een eigen BRICS- Development Bank op te richten in het kader van economische en geopolitieke

⁶⁷² EUROPESE RAAD, “Ontwikkeling van een strategisch partnerschap met Zuid-Afrika”, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/development-of-a-strategic-partnership-with-south-africa?lang=nl>, geraadpleegd 10 april 2012.

⁶⁷³ Art. 4 TDCA

⁶⁷⁴ Press Release Rapid, “Fourth South Africa-european Union Summit Joint Communiqué”, Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311), p. 2.

⁶⁷⁵ Press Release Rapid, “Fourth South Africa-European Union Summit Joint Communiqué”, Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311), p. 1 en 3.

doeleinden zoals verdere ontwikkeling van infrastructuur en onderlinge steun bij crisis.⁶⁷⁶ De vraag is in hoever dit concurrentie kan betekenen voor de Wereldbank.

3.2.3. Continentaal

Zuid-Afrika speelt een hoofdrol in de Afrikaanse Unie en in de NEPAD onder andere door het bevorderen van een goed bestuur op continentaal vlak. Wat politieke en diplomatieke samenwerking over Afrikaanse aangelegenheden betreft, is het noodzakelijk dat er een intensiever overleg komt tussen Zuid-Afrika en de EU. Waar de samenwerking tot nu toe eerder beperkt bleef tot het financieren van de Afrikaanse Unie en het streven naar vrede, moet die uitgebreid worden tot een versterkt partnerschap. Er moet naar mogelijkheden gezocht worden om een gemeenschappelijke Afrikaanse agenda op te stellen en om elkaars doelstellingen in Afrika te steunen. Het partnerschap van de EU met Zuid-Afrika is niet exclusief en sluit de andere Afrikaanse landen niet uit. Integendeel: de ultieme bedoeling moet zijn om de Afrika strategie op nationaal niveau te brengen en op die manier ook andere Afrikaanse landen nauwe banden te laten aanknopen met de EU.⁶⁷⁷

Wat vrede en veiligheid betreft, moeten Zuid-Afrika en de EU samenwerken met de SADC. Zuid-Afrika heeft een ondersteunende rol in de nationale verzoening in geheel Afrika, ook één van de doelstellingen van de EU.⁶⁷⁸ Op de vierde top werd bijvoorbeeld de situatie in Zimbabwe geanalyseerd en werden de inspanningen van Zuid-Afrika en de SADC hieromtrent geëvalueerd in het kader van een Global Political Agreement.⁶⁷⁹

3.2.4. Mondiaal

De positie van Zuid-Afrika op mondiaal vlak is uniek in die zin dat Zuid-Afrika spreekbuis is van de ontwikkelingslanden. Zuid-Afrika deelt het standpunt van de EU inzake tegengaan van de verspreiding van de massavernietigingswapens, de afschaffing van de doodstraf, terrorisme bestrijding en de erkenning van het Internationale Strafhof. Beide partners zijn voorstander van het multilaterale systeem van collectieve veiligheid van de VN. Ze geloven beide in de fundamentele verantwoordelijkheid van de VN-veiligheidsraad bij het bewaren van de internationale vrede en

⁶⁷⁶ SOUTHAFRICA.INFO, "BRICS development bank one step closer", 29 maart 2012, <http://www.southafrica.info/global/brics/bank-290312.htm#ixzz24Wukl8Eb>, geraadpleegd 1 juli 2012.

⁶⁷⁷ Commissiedocument nr. 347 van 28 juni 2006 (definitieve versie) aan de Raad en het Europees Parlement, Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika, COM (2006) 347 def., p. 10.

⁶⁷⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 over het buitenlands beleid van de EU ten aanzien van de BRICS-landen en andere opkomende wereldmachten: doelstellingen en strategieën, *Aangenomen teksten*, P7_TA-PROV(2012)0017.

⁶⁷⁹ Press Release Rapid, "Fourth South Africa-European Union Summit Joint Communiqué", Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311), p. 5.

veiligheid. Ze hechten groot belang aan verdiepen van de dialoog over al deze punten maar onderkennen het belang van het concretiseren ervan niet.⁶⁸⁰

De EU op haar beurt moet streven naar een samenwerking met voordeel voor beide partners en dit op gebied van milieu, energieveiligheid, duurzaam energiegebruik, migratie, de wereldwijde strijd tegen drugs, het witwassen van zwart geld, de belastingfraude en belastingontduiking, corruptie, mensenhandel, kinderhandel, wapensmokkel en georganiseerde misdaad. Deze doelstellingen werden nogmaals op de agenda gezet van de vierde Top in 2011.⁶⁸¹

3.3. Ontwikkelingssamenwerking: strategie voor 2007-2013

Het ontwikkelingsbeleid van de EU is er in de eerste plaats op gericht armoede op een duurzame manier uit te roeien. De acht millenniumdoelstellingen van de VN vormen de basis en variëren van het halveren van extreme armoede, het bestrijden van HIV/aids, tot alle kinderen lager onderwijs geven. Zij zijn in 2000 door de wereldleiders aangenomen en de deadline voor het halen van de doelstellingen is 2015.⁶⁸² Wat ontwikkelingssamenwerking betreft, is de EU een zeer belangrijke donor voor onder andere de ACS-landen. De Europese Commissie kent, sinds de herziene overeenkomst van Cotonou, deze landen een budget van 22,7 miljard euro toe voor de periode 2008-2013, waarvan 17 miljard euro bestemd is voor ontwikkelingsdoelstellingen.⁶⁸³ Als ACS-land ontvangt Zuid-Afrika dus een aanzienlijk bedrag aan ontwikkelingshulp. Toch is dit maar een fractie van de Zuid-Afrikaanse staatsbegroting. Zuid-Afrika wordt immers beschouwd als een middeninkomenland. Men mag echter de ontwikkelingssteun van de EU niet onderschatten: met dit bedrag worden sectorbestrijdende programma's voor begrotingssteun, initiatieven voor optimale werkwijzen, capaciteitsopbouw en internationale bekendheid gefinancierd. In Afrika worden vele lagere- middeninkomenlanden geconfronteerd met grote sociale en economische ongelijkheid en een zwak bestuur. Zuid-Afrika is een sleutelland op regionaal en continentaal vlak. Het programma voor ontwikkelingssamenwerking voor 2007-2013 moet hier rekening mee houden. Men moet nagaan wat Zuid-Afrika nodig heeft aan officiële ontwikkelingshulp en wat de meerwaarde van de EU bijdrage kan betekenen. De voorwaarden voor dit programma voor ontwikkelingssamenwerking zijn: op één lijn staan met het economische en sociale beleid van Zuid-Afrika en de hierin gestelde prioriteiten onderschrijven in de sociale dienstverlening en op economisch vlak; rekening houden met het economisch beleid van Zuid-Afrika dat eerder gericht is op tussenkomen wat betreft economische groei en werkgelegenheid en het aanpakken van de grote inkomensverschillen en

⁶⁸⁰ Commissiedocument nr. 347 van 28 juni 2006 (definitieve versie) aan de Raad en het Europees Parlement, Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika, COM (2006) 347 def., p. 10.

⁶⁸¹ Press Release Rapid, "Fourth South Africa-European Union Summit Joint Communiqué", Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311).

⁶⁸² EUROPA NU, "Ontwikkelingssamenwerking en Millenniumdoelen VN", http://www.europa-nu.nl/id/vhcydwuvxzd/ontwikkelingssamenwerking_en, geraadpleegd 15 juli 2012.

⁶⁸³ EUROPA NU, "Beleid ontwikkelingssamenwerking", http://www.europa-nu.nl/id/vg9pjq8ja4z2/beleid_ontwikkelingssamenwerking, geraadpleegd 15 juli 2012.

ongelijkheden en tenslotte respect hebben voor het milieu en ondersteunen van de natuurlijke hulpbronnen.⁶⁸⁴ De vierde Top van 2011 geeft aan dat er een accentverschuiving is van ontwikkeling van infrastructuur naar zorg en onderwijs.⁶⁸⁵ De 'Primary Health Care Programme' voorziet 126 miljoen euro voor de strijd tegen HIV/aids, reduceren van moeder- en kindsterfte, verhoging van de levensverwachting. Wat de implementatie van het Gemeenschappelijk Actieplan betreft, wordt vermeld dat er ook vooruitgang geboekt is in de dialoog over mensenrechten, migratie, mensenhandel en asielproblemen.

⁶⁸⁴ Commissiedocument nr. 347 van 28 juni 2006 (definitieve versie) aan de Raad en het Europees Parlement, Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika, COM (2006) 347 def., p. 9.

⁶⁸⁵ Press Release Rapid, "Fourth South Africa-European Union Summit Joint Communiqué", Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311), p. 1.

CONCLUSIE

De politieke ommezwaai in Zuid-Afrika gaf ook de Europese Unie de kans om het juridisch aspect van de onderlinge toekomstige relaties in een passend normatief kader te plaatsen. Voor het democratiseringsproces begon, kaderde het gemeenschappelijk beleid van de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten met betrekking tot Zuid-Afrika louter binnen een institutionele dimensie waarin, binnen de drie grote luiken van externe betrekkingen en op grond van hun procedures en bevoegdheden, naar een antwoord werd gezocht op de apartheidsproblematiek van Zuid-Afrika.

Na een analyse van zowel het algemeen kader van het politiek luik, het economisch luik en het luik inzake ontwikkelingssamenwerking als hun instrumentarium, werden de verschillende instrumenten besproken die zijn aangewend in de hoop om twee expliciete doelstellingen te realiseren, zonder daarbij een impliciete en egoïstische derde doelstelling te negeren. Eén van de twee expliciete doelstelling bestond uit het mee bijdragen aan de afschaffing van het apartheidregime en was dus rechtstreeks gericht op Zuid-Afrika, de andere focuste op de andere landen van Zuidelijk Afrikaanse regio en hield het ondersteunen van hun strijd naar economische afhankelijkheid in. Binnen deze regio werd, als antwoord op de Zuid-Afrikaanse regionale terreurpolitiek, een regionale economische integratiestructuur tot stand gebracht: de 'Zuidelijk Afrikaanse Samenwerkings- en Ontwikkelingsconferentie'. Sommige auteurs zagen hierin de hand van de Europese instellingen die zo hun Europese visie op regionale integratie wilden overplanten in Zuidelijk Afrika. Ook een eerder regionale integratiestructuur in de regio, de Zuidelijk Afrikaanse Douane-unie, had Europese roots aangezien deze tot stand was gebracht door een overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Afrika. Deze regionale realiteit is één van de rode draden doorheen deze masterproef en toont de problemen aan die in elke latere fase van het gezamenlijk Europees beleid ten aanzien van Zuid-Afrika optreden.

Een evaluatie van de eerste beleidsfase, dit is de fase voordat het democratiseringsproces een einde nam met de eerste democratische verkiezingen in Zuid-Afrika, werd al uitvoerig toegelicht op het einde van Deel 2. De slotconclusie was dat, vanuit het perspectief van effectieve resultaten, het gemeenschappelijk beleid van de EG en haar Lidstaten niet als een voorbeeld kan gezien worden van efficiënt en kordaat gemeenschappelijk optreden. Vanuit het perspectief van de evolutie van het politiek luik van de externe betrekkingen daartegen kan dit beleid wel succesvol genoemd worden, aangezien het globaal gezien uniform bleef, ondanks de derde en impliciete doelstelling die bestond uit het zoveel mogelijk vrijwaren van de economische belangen van de Lidstaten in Zuid-Afrika. Ook gaf het apartheidsdossier de verschillende luiken de kans om zichzelf duidelijker te positioneren ten

opzichte van elkaar, en de dogmatische afscheiding tussen het economisch en het politiek luik te doorbreken, zowel op het vlak van sancties als op het vlak van positieve maatregelen.

Net zoals Zuid-Afrika in het begin van de jaren '90 in een overgangsfase terecht kwam, bereidde de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten ook één van de belangrijkste overgangen voor van het Europese integratieproject: de totstandbrenging van de Europese Unie. Het dossier 'Zuid-Afrika' werd door de EU gezien als een eerste potentieel succesverhaal dat voor een deel op het conto van het nieuwe 'Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid' kon worden geschreven. Daarom maakte Zuid-Afrika deel uit van het eerste Gemeenschappelijk Optreden, een nieuw instrument voor het voeren van een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid. Eén van de componenten van het politiek luik van dit GO, was het zenden van een uitgebreide verkiezingseenheid die bestond uit zowel het bieden van logistieke ondersteuning als het zenden van verkiezingswaarnemers. De verkiezingen werden een succes, en betekenden een breekpunt met het verleden en het begin van een democratisch Zuid-Afrika. Vanaf nu kon de EU ook beginnen aan de uitbouw van een normatief kader voor de toekomstige relaties met Zuid-Afrika. In een eerste, weliswaar unilaterale, maatregel waarbij Zuid-Afrika de toegang tot het Algemeen Preferentieel Stelsel werd aangeboden, kan een eerste indicatie gezien worden voor het toekomstig beleid. De toegang bleef beperkt tot die producten die geen gevaar vormden voor de eigen Europese producten.

Het nieuwe Zuid-Afrika had de moeilijke opdracht om zichzelf eerst te herdefiniëren en dit niet alleen op intern vlak, maar ook op het regionaal, continentaal en mondiaal niveau. Zuid-Afrika vertoonde enerzijds uitgesproken kenmerken van een ontwikkeld land maar anderzijds was het op vele vlakken eerder een ontwikkelingsland. Het verzoek dat Zuid-Afrika richtte aan de EU om tijdelijk te mogen toetreden tot het voordelige handelsregime van de Lomé Conventies, was een goede zet omdat het aan de ene kant de tijd kon nemen om zijn opties voor de toekomst grondig te bestuderen en omdat het aan de andere kant op die manier de uniformiteit binnen de regio kon vrijwaren. Uit een analyse van de weigeringsgronden waarop de EU zich beriep, kan worden afgeleid dat ze voortaan vooral haar eigen economische belangen wenste te vrijwaren ten koste van de regionale belangen van Zuid-Afrika. Dit kwam tot uiting in het tweesporenbeleid dat de EU Zuid-Afrika voorstelde waarbij Zuid-Afrika weliswaar een gekwalificeerde toetreding tot de Lomé Conventie werd aangeboden, maar voor de handelsaspecten een afzonderlijke, bilaterale vrijhandelsovereenkomst zou moeten sluiten.

Het ingaan van Zuid-Afrika op de officiële uitnodiging van de EU om de onderhandelingen op te starten, was misschien niet de beste beslissing. De Zuid-Afrikaanse onderhandelaars hadden immers geen enkele ervaring in het onderhandelen van internationale handelsovereenkomsten. Als vuurdoop was het aan de overkant van zijn belangrijkste handelspartner gaan zitten waarschijnlijk net iets te ambitieus. Zoals Zuid-Afrika in zijn tegenvoorstel zelf ook aangaf, had het eerst tijd nodig om binnen de regio orde op zaken te stellen. Zuid-Afrika had beter, samen met de andere leden van SACU, een overeenkomst gesloten met een minder belangrijke handelspartner, die de hele regio ten

goede was gekomen en die Zuid-Afrika de nodige ervaring als onderhandelaar zou bijgebracht hebben.

Na een bijzonder moeilijk onderhandelingsproces kwam in 1999 uiteindelijk de Overeenkomst inzake Handel, Ontwikkeling en Samenwerking tot stand. Deze gemengde associatieovereenkomst trad onmiddellijk na de ondertekening provisioneel in werking. Pas in 2004 kon de overeenkomst definitief in werking treden nadat het volledige ratificatieproces in alle Lidstaten succesvol was afgesloten. Naast voorgenomen samenwerking op diverse domeinen, met het oog op een nauwere samenwerking in de toekomst, bestond de kern van de TDCA uit het toewerken naar een vrijhandelszone die in overeenstemming was met de regels van de Wereld Handelsorganisatie. Toch kon een element van asymmetrie en differentiatie ingebouwd worden op grond waarvan Zuid-Afrika een langere overgangperiode kreeg om uiteindelijk maar 86% van zijn markt volledig open te stellen voor Europese producten waartegenover de EU 95% tegenover zet.

De TDCA was de eerste vrijhandelsovereenkomst die de EU sloot met een derde land waarin ook landbouwproducten binnen de reikwijdte van de vrijhandelszone vallen. Zowel langs Europese kant als aan Zuid-Afrikaanse kant werden bepaalde producten uitgesloten van liberalisering of slechts gedeeltelijk geliberaliseerd. Vooral de Europese lijst met uitgesloten landbouwproducten baart zorgen, niet zozeer voor Zuid-Afrika zelf, maar wel voor de landen die samen met Zuid-Afrika een douane-unie vormen. Zij werden niet betrokken bij de onderhandelingen maar worden de facto wel betrokken bij het liberaliseringsproces, zonder dat daar een tegenprestatie van de EU tegenover staat. Dit is, vanuit regionaal perspectief, de grootste tekortkoming van de TDCA. In het zog van de TDCA kwamen ook een paar sectorale overeenkomsten tot stand met betrekking tot de handel in wijn en gedestilleerde dranken en inzake wetenschap en technologie. Een beoogd visserijakkoord kon uiteindelijk niet worden gesloten.

Op juridisch vlak kunnen drie belangrijke elementen vermeld worden. De TDCA is bijzonder omdat de essentiële onderdelen en de daarbij horende niet-uitvoeringsclausule opvallend gedetailleerd zijn en grondig verschillen van vergelijkbare clausules in andere overeenkomsten die de EU sloot met derde landen. Uit een analyse blijkt dat de verklaring hiervoor moet worden gezocht in het pijnlijke verleden, waarbij op een ondemocratische wijze de meerderheid van de bevolking onderdrukt en gediscrimineerd werd door een blanke minderheid op basis van raciale gronden. Andere bijzondere juridische eigenschappen van de TDCA zijn de rechtsgrond van de overeenkomst en het gemengd karakter ervan.

De TDCA steunt, wat zijn materieelrechtelijke rechtsgrond betreft, enkel en alleen op Artikel 217 VWEU dat handelt over associatieovereenkomsten. Op basis van een theoretisch kader, waarbij zowel de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie als de visies van de andere EU-instellingen en van de rechtsleer werden weergegeven, kon geconcludeerd worden dat vooral pragmatische overwegingen geleid hebben tot de keuze van deze rechtsgrond. Toch zijn er juridische, inhoudelijke

en symbolische redenen die deze keuze kunnen rechtvaardigen. Wat het gemengd karakter betreft, zullen waarschijnlijk symbolische overwegingen de doorslag gegeven hebben.

Op grond van de herzieningsclausules van de TDCA werd een herzieningsproces opgestart met het oog op één grote gewijzigde overeenkomst. Toch kwam het tot een splitsing van enerzijds de handels- en handelsgerelateerde aspecten en anderzijds de rest van de overeenkomst. Daar waar voor deze laatste tak een herziene overeenkomst werd goedgekeurd en wacht op de inwerkingtreding, blijft de eerste tak van deze opsplitsing problematisch. Zuid-Afrika koos er immers voor om mee met de andere leden van de EU-SADC EPA-configuratie een economisch partnerschapsovereenkomst te onderhandelen. Deze EPA's vloeien voort uit de Overeenkomst van Cotonou die de Lomé Conventies vervangt.

Juist de betrokkenheid van Zuid-Afrika bij dit proces, maakt dat de onderhandelingen tussen de EU en deze configuratie bijzonder moeizaam verlopen. Zuid-Afrika bevindt zich zowel tegenover zijn partnerlanden in de regio, op grond van SACU, als tegenover de EU, op grond van de TDCA, in een sterke onderhandelingspositie. Wat de toekomstperspectieven betreft, blijft het onduidelijk hoe, wanneer en of er nog een oplossing kan gevonden worden. Zowel Zuid-Afrika als de EU blijven het belang uitdrukken dat ze hechten aan de uiteindelijke totstandkoming maar de gevolgen van het uitblijven van een uitkomst zijn vooral problematisch voor de andere landen binnen de EU-SADC EPA-configuratie.

Een laatste element dat toegevoegd werd aan het kader van de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika, is het Strategisch Partnerschap. De EU ziet in Zuid-Afrika, net als in andere leden van de BRICS, een strategische bondgenoot in aangelegenheden van zowel regionaal, continentaal als mondiaal belang.

De vraag waarop deze masterproef een antwoord wou zoeken was of het normatieve kader, dat in 2012 zijn 18^e verjaardag viert, als een volwassen beleid kan gezien worden.

Uit de analyse van de verschillende niveaus waaruit dit kader bestaat kan geconcludeerd worden dat de relatie tussen de Europese unie en Zuid-Afrika sterk, robuust en allesomvattend is. Zuid-Afrika en de EU zien elkaar als betrouwbare, bekwame en professionele partners op strategisch niveau. De implementering van het Strategisch Partnerschap geeft een extra politieke dimensie aan het bestaande juridisch kader van de relaties tussen de EU en Zuid-Afrika.

Daar waar Zuid-Afrika misschien te snel in een onderhandelingsproces gestapt is met zijn belangrijkste handelspartner, lijkt het alsof nu, met de onderhandelingen voor een EU-SADC Economisch Partnerschap, Zuid-Afrika een stuk steviger in zijn schoenen staat. Zuid-Afrika is ook steeds meer een dominantere speler geworden op het Afrikaans continent en zelfs op mondiaal niveau slaagt het erin om aansluiting te vinden bij andere belangrijke machtsblokken. De uitnodiging die Zuid-Afrika kreeg om toe te treden tot de BRIC-landen, zodat nu moet gesproken worden van BRICS, ondersteunt deze stelling. Een andere aanwijzing van het vertrouwen dat de internationale

gemeenschap schenkt aan Zuid-Afrika als wereldspeler, is de verkiezing tot niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad op zeer korte termijn. Enkel Japan evenaarde het record van Zuid-Afrika.

Zo sterk als Zuid-Afrika zich toont op het internationale toneel, zo moeilijk springt het om met binnenlandse aangelegenheden. De uitstekende infrastructuur is niet meer aangepast aan de noden van de moderne samenleving, de armoede is gebleven en corruptie tiert welig, zelfs tot op het allerhoogste niveau. Het recente dramatische ingrijpen van de politie tijdens de mijnstaking in Rustenburg toont aan dat raciale apartheid plaats gemaakt heeft voor economische apartheid. Het lijkt alsof Zuid-Afrika de komende jaren op binnenlands vlak steeds meer een ontwikkelingsland dreigt te worden. Hopelijk vindt de EU hier een passend antwoord op.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

1. Internationale overeenkomsten

- Wereldhandelsorganisatie, *Het veralgemeende stelsel van tariefpreferenties (Decision on the Generalized System of Preferences (GSP))*, 18S/24, Genève, 25 juni 1971, <http://www.worldtradelaw.net/misc/gsp.pdf>, geraadpleegd 8 januari 2012.
- Wereldorganisatie, *Decision on Differential and More Favourable Treatment*, L/4903, Genève, 28 november 1979, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf, geraadpleegd 8 januari 2011.
- Organisatie van Afrikaanse Eenheid, *Lagos Plan of Action for The Economic Development of Africa*, Lagos, 1980, www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagosplan.PDF, geraadpleegd op 5 juni 2011.
- Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel, Genève, juli 1986, www.wto.org, geraadpleegd op 1 juni 2011.
- Vierde ACS-EEG-Overeenkomst ondetekend op 15 december 1989 te Lomé – Princiële Protocol – Protocol nr. 1 betreffende de definitie van het begrip “produkten van oorsprong” en de methoden van administratieve instellingen – Protocol nr. 3 betreffende de voorrechten en immuniteiten – Protocol nr. 4 betreffende de tenuitvoerlegging van Artikel 178 – Protocol nr. 5 betreffende bananen – suiker – Protocol nr. 9 betreffende de produkten die onder de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vallen – Slotakte – Gemeenschappelijke verklaringen – Unilaterale verklaringen, *Pb. L. 229* van 17 augustus 1991.
- Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb. L. 341* van 30 december 1994.
- Kaderovereenkomst voor samenwerking ter voorbereiding van een associatie van politieke en economische aard tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Chili, anderzijds, als einddoel, *Pb. L. 209/5* van 19 augustus 1996.
- Protocol Nr. 11 betreffende de toetreding van de Republiek Zuid-Afrika tot de Vierde ACS-EG-overeenkomst van Lomé zoals gewijzigd bij de op 4 november 1995 in Mauritius ondertekende overeenkomst, *Pb. L. 220* van 11 augustus 1997.

- Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika – Slotakte – Gemeenschappelijke verklaring over de Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb. L. 313* van 15 november 1997.
- Overeenkomst tot wijziging van de Vierde ACS-EG-Overeenkomst van Lomé, *Pb. L. 156* van 29 mei 1998, p. 3-98.
- Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap in haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds – Protocol nr. 1 betreffende de definitie van het begrip “product van oorsprong” en methoden van administratieve samenwerking – Protocol nr. 2 betreffende wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken – Slotakte – Verklaringen, *Pb. L. 311* van 4 december 1999.
- Afrikaanse Unie, Oprichtingsakte, Lomé, 11 juli 2000, http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm, geraadpleegd op 5 juni 2011.
- Overeenkomst inzake economische partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Mexicaanse Staten, anderzijds, *Pb. L. 276/45* van 28 oktober 2000.
- Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika betreffende de handel in wijn – Protocol – Slotakte – Verklaringen, *Pb. L. 28* van 30 januari 2002.
- Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika betreffende de handel in gedistilleerde dranken – Protocol – Slotakte – Verklaringen, *Pb. L. 28* van 30 januari 2002.
- Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Chili, anderzijds, *Pb. L. 352/3* van 30 december 2002.
- Commissie van de Afrikaanse Unie, *Strategic Plan of the Commission for Africa Union, Vision and Mission of the African Union*, Volume 1, 2004, <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Vision/Volume1.pdf>, geraadpleegd op 5 juni 2011.
- Afrikaanse Unie, *Profile: Intergovernmental Authority on Development*, http://www.africa-union.org/recs/igad_profile.pdf, geraadpleegd op 5 juni 2011.
- Afrikaanse Unie, *Profile: Southern African Development Community*, <http://www.africa-union.org/recs/sadcprofile.pdf>, geraadpleegd op 5 juni 2011.
- Afrikaanse Unie, *Profile: Common Market For Eastern and Southern Africa*, <http://www.africa-union.org/Recs/COMESAPprofile.pdf>, geraadpleegd op 5 juni 2011.
- Customs Union Agreement between the Governments of the Republic of South Africa, the Republic of Botswana, the Kingdom of Lesotho and the Kingdom of Lesotho and the Kingdom of Swaziland, <http://www.sacu.int/main.php?include=docs/legislation/1969-agreement/part7.html>, geraadpleegd 3 maart 2012.
- Protocol on Trade, Southern African Development Community, <http://www.sadc.int/index/browse/page/161#article28>, geraadpleegd 4 maart 2012.

2. Verdragen van de Europese Unie

- Verdrag tot instelling van een Europese Gemeenschap te Rome 1957, geen officiële geconsolideerde versie, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>, geraadpleegd 10 oktober 2011.
- Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>, geraadpleegd 5 april 2011.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Unie, *Pb.* C. 191 van 29 juli 1972.
- Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de EU en het Verdrag betreffende de werking van de EU, *Pb.* C. 83 van 30 maart 2010.
- Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>, geraadpleegd 5 april 2011.

3. Besluiten van de Raad van Ministers

- Ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Economische Gemeenschap, Gedragscode voor ondernemingen met dochterondernemingen, bedrijfstakken en vertegenwoordiging in Zuid-Afrika, Bull. EC 9-1977.
- Besluit 86/459/EGKS van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 16 september 1986 houdende schorsing van de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika, *Pb.* L. 268 van 19 september 1986.
- Verordening (EEG) nr. 33202/86 van de Raad van 27 oktober 1986 houdende schorsing van de invoer van gouden munten uit de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L. 305 van 31 oktober 1986.
- Besluit 86/517/EEG van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 27 oktober 1986 houdende schorsing van nieuwe rechtstreekse investeringen in de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L. 305, 31 oktober 1986.
- Besluit 91/114/EEG van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 25 februari 1991 betreffende de intrekking van Besluit 86/517/EEG houdende schorsing van nieuwe rechtstreekse investeringen in de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L. 59 van 6 maart 1991.
- Besluit 92/56/EGKS van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 27 januari 1992 houdende de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika, *Pb.* L. 24 van 1 februari 1992.
- Besluit 93/678/GBVB van de Raad van 6 december 1993 betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op grond van Artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de ondersteuning van het democratische en multiraciale overgangsproces in Zuid-Afrika, *Pb.* L. 316 van 17 december 1993.

- Besluit 94/822/EG van de Raad van 19 december 1994 betreffende de sluiting van een Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L. 341 van 30 december 1994.
- Besluit nr. 1/97 van de ACS-EG Raad van Ministers van 24 april 1997 tot goedkeuring van het protocol betreffende de toetreding van de Republiek Zuid-Afrika tot de Vierde ACS-EG-Overeenkomst van Lomé, als gewijzigd bij de op 4 november 1995 in Mauritius ondertekende overeenkomst, *Pb.* L. 220 van 11 augustus 1997.
- Besluit 97/763/EG van de Raad van 10 november 1997 tot sluiting van de Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb.* L. 313 van 15 november 1997.
- Besluit 1999/753/EG van de Raad van 29 juli 1999 betreffende de voorlopige toepassing van de overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, *Pb.* L. 311 van 4 december 1999.
- Verordeing (EG) nr. 1726/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, *Pb.* L. 198 van 4 augustus 2000.
- Besluit 1/2001 van de Samenwerkingsraad tussen de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, enerzijds, en de republiek Zuid-Afrika, anderzijds, betreffende de aanneming van het reglement van orde van de Samenwerkingsraad, *Pb.* L. 221 van 26 juni 2001.
- Besluit 2004/441/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, *Pb.* L. 127 van 29 april 2004.
- Verordening (EG) nr. 1934/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1726/200 betreffende ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, *Pb.* L. 338 van 13 november 2004.

4. Beslissingen, voorbereidende documenten en officiële publicaties van de Europese Commissie

- Mededeling van de Commissie aan de Raad, 29 september 1993, COM (1993) 460 def.
- Mededeling van de Commissie aan de Raad - Voorstel aan de nieuwe regering van Zuid-Afrika voor te leggen maatregelen - initiële maatregelen en interimovereenkomst, 6 april 1994, COM (1994) 123 def.
- Voorstel van een besluit van de Raad betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, 21 september 1994, COM (1994) 402 final.
- Voorstel voor een verordening van de Raad, betreffende ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, 12 mei 1993, COM (1995) 174 def.

- Aanbevelingen voor een besluit van de Raad houdende goedkeuring van de ondertekening van een overeenkomst inzake wetenschappelijke en technische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, 4 september 1996, COM (1996) 423 def.
- Opnieuw behandeld voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, 4 oktober 1996, COM (1996) 459 def.
- Aanbeveling voor een gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake de goedkeuring van het Protocol betreffende de toetreding van de Republiek Zuid-Afrika tot de Vierde ACS-EG-Overeenkomst als herzien bij de op 4 november 1995 in Mauritius ondertekende Overeenkomst, 12 maart 1997, COM (1997) 107 def.
- Voorstel voor een besluit van de Raad tot sluiting van de Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, 29 april 1997, COM (1997) 119 def.
- Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, 12 maart 1999, COM (1999) 124 def.
- Jaarverslag 1999, Europees Programma voor Wederopbouw en Ontwikkeling in Zuid-Afrika, Verordening EG nr. 2259/93, COM (2001) 0078 def.
- Europese Commissie, The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations, Commission Staff Working Document, Brussel, 9 november 2005, SEC (2005) 1459.
- Commissiedocument nr. 347 van 28 juni 2006 (definitieve versie) aan de Raad en het Europees Parlement, Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika, COM (2006) 347 def.
- Voorstel van de Europese Commissie van 7 mei 2010 voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, tot wijziging van de overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking, *nog niet gepubliceerd*.
- Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, tot wijziging van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking, 7 mei 2010, COM (2010) 220 def.
- Europese Commissie, Cooperation between the European Union and South Africa, Joint Country Strategy Paper 2007-2013, http://ec.europa.eu/development/icenter/rEPAsitory/print_csp07_zs_en.pdf, geraadpleegd 3 april 2012.

5. Persberichten van de Europese Unie

- Press Release Rapid, “De EU en Zuid-Afrika beginnen onderhandelingen over een kaderregeling voorsamenwerking op lange termijn”, Brussel, 30 juni 1995, IP/95/695, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/695&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>, geraadpleegd 1 februari 2011.

- Press Release Rapid, "Commission endorses South Africa's qualified membership of the Lomé Convention", Brussel, 12 maart 1997, IP/97/219 (Presse 219).
- Press Release Rapid, "22^{ste} Zitting van de ACS-EG-Raad van Ministers", Brussel, 28 april 1997, 7565/97 (Presse 121),
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/er/024c0022.htm, geraadpleegd 28 mei 2012.
- Press Release Rapid, "First EU-Souht Africa Summit Bordeaux", Zuid-Afrika, 25 juli 2008, C/08/222, (Presse 222), p. 1-13.
- Press Release Rapid, "Second South Africa-European Union Summit", Zuid-Afrika, 11 september 2009, 132131/09, (Presse 266), p. 1-18.
- Press Release Rapid, "José Manuel Durão Barroso President of the European Commission State of the Union 2010", Straatsburg, 7 september 2010, SPEECH/10/411, p. 1-11,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/411&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, geraadpleegd 14 mei 2012.
- Press Release Rapid, "EU External Relations. We have strategic partners, now we need a strategy by Herman Van Rompuy President of the European Council", Brussel, 14 september 2010, PCE 186/10, p. 1-2.
- Press Release Rapid, "Third South Africa-European Union Summit Joint Communiqué", Brussel, 28 september 2010,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/116791.pdf, geraadpleegd 14 september 2011.
- Press Release Rapid, "A plea for Euroland", Keynote lecture of Herman Van Rompuy President of the European Council, Brussel, 16 juni 2011, PCE 0149/11, p. 1-5.
- Press Release Rapid, "Fourth South Africa-European Union Summit Joint Communiqué", Zuid-Afrika, 15 september 2011, 14292/11, (Presse 311), p. 1-6.
- Press Release Rapid, "Remarks by Herman Van Rompuy President of the European Council following the EU-South Africa Summit", 15 september 2011, EUCO 74/11, (Presse 312), p. 13.

6. Andere gemeenschapsacten

- SCHUMAN, R., "The Schuman Declaration", *speech*, 9 mei 1950, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm, geraadpleegd 21 mei 2012.
- Schriftelijke vraag aan de Commissie en antwoord van de heer Andriessen namens de Commissie betreffende het Besluit van de Raad houdende schorsing van invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten van oorsprong uit Zuid-Afrika, Pb. C. 63 van 11 maart 1991.
- Verordening (EEG) nr. 219/92 van de Raad van 27 januari tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3302/86 houdende schorsing van de invoer van goudstukken uit de Republiek Zuid-Afrika, Pb. L. 24 van 1 februari 1992.

- Resolutie van het Europees Parlement van 15 juli 1993 over de democratische ontwikkelingen in Zuid-Afrika, *Pb. C. 255* van 20 september 1993.
- Presidency of the European Community, *European Council: Presidency Conclusions*, 29 oktober 1993, Brussel, http://www.europarl.europa.eu/summits/brussels2/oc1_en.pdf, geraadpleegd 1 juni 2012.
- Resolutie van het Europees Parlement van 15 december 1993 over de ontwikkelingsvooruitzichten in Zuid-Afrika en Zuidelijk Afrika, *Pb. C. 020* van 24 januari 1994.
- Aanbeveling van het Europees Parlement van 17 december 1993 betreffende het gemeenschappelijk optreden inzake ondersteuning van het democratische en non-rationale overgangsproces in Zuid-Afrika, *Pb. C. 020* van 24 januari 1994.
- Resolutie van het Europees Parlement van over de eerste democratische verkiezingen in Zuid-Afrika, *Pb. C 205* van 25 juli 1994.
- Wetgevingsresolutie houdende advies van het Europees Parlement inzake het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Zuid-Afrika, *Pb. C. 363* van 19 december 1994.
- Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de betrekkingen tussen de Europese Unie en Zuid-Afrika, *Pb. C. 82* van 19 maart 1996.
- Resolutie van het Europees Parlement van 28 maart 1996 over de onderhandelingen met het oog op een handels- en samenwerkingsovereenkomst, *Pb C. 117* van 22 april 1996.
- Notulen van de ACS-EG Raad van Ministers, Luxembourg, 24 april 1997, The minutes on the arrangements and conditions governing the accession of the Republic of South Africa to the revised Fourth Convention of Lomé, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/024a0026.htm, geraadpleegd op 14 april 2010.
- Speciaal verslag nr. 7/98 over het communautaire programma voor ontwikkelingshulp aan zuid-Afrika (1986-1996) vergezeld van de antwoorden van de Commissie (uitgebracht krachtens artikel 188 C, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag), *Pb. 241* van 31 juli 1998.
- Resolutie van het Europees Parlement van 25 februari 1999 over de afwijzing door de Raad van de ontwerpovereenkomst inzake handel en samenwerking met Zuid-Afrika, *Pb. C. 153* van 1 juni 1999.
- Besluit van het Europees Parlement betreffende het voorstel voor een besluit van de Raad en de Commissie betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake handel, ontwikkeling en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de Republiek Zuid-Afrika, anderzijds, *Pb. C. 107* van 13 april 2000.
- Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, Cotonou, 23 juni 2000, *Pb. L. 317* van 15 december 2000, 350.
- Verordening 416/2001/EG van de Raad van 28 februari 2001 tot wijziging van Verordening 2820/98/EG houdende toepassing, voor de periode van 1 juli 1999 tot en met 31 december 2001

van een meerjarenschema van algemene tariefpreferenties, teneinde de douanevrijstelling zonder enige kwantitatieve beperking uit te breiden tot producten van oorsprong uit de minst ontwikkelde landen, *Pb. L.* 1 maart 2001, afl. 60, 8.

- Ontwerpaanbeveling over het voorstel van een besluit van de Raad betreffende de sluiting van de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, voorlopige versie, (2000)0124(AVC), 26 september 2001, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20011119/446659NL.pdf>, geraadpleegd 5 juni 2012.
- Europese Raad, A secure Europe in a better world - European security strategy, 12 december 2003 (niet gepubliceerd) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, geraadpleegd 10 januari 2012.
- Resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 2006 over een strategisch partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika, *Pb. C.* 313 E van 20 december 2006.
- Beschikking van de Commissie 2008/938/EG van 9 december 2008 tot vaststelling van de lijst van begunstigde landen die in aanmerking komen voor de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur overeenkomstig Verordening 732/2008/EG van de Raad betreffende de toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011, *Pb. L.* 12 december 2008, afl. 334, 2.
- Verordening 732/2008/EG van de Raad van 22 juli 2008 betreffende de toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011 en tot wijziging van de Verordeningen 552/97/EG en 1933/2006/EG van de Raad en de Verordeningen 1100/2006/EG en 964/2007/EG van de Commissie, *Pb. L.* 6 augustus 2008, afl. 211, 39.
- Schriftelijke vragen aan de Commissie betreffende de clausules en voorwaarden van EU associatieovereenkomsten, Brussel, 23 november 2009, E-4974/09, E-5011/09, E-5013/09, E-5014/09.
- Begeleidende nota van de Secretaris-Generaal van de Raad, EUCO 21/10, 16 september 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/10/st00/st00021.nl10.pdf>, geraadpleegd 5 juni 2012.
- European Union External Action Service, Association Agreements, 11 mei 2011, http://eeas.europa.eu/association/docs/agreements_en.pdf, geraadpleegd 5 juni 2012.
- Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 over het buitenlands beleid van de EU ten aanzien van de BRICS-landen en andere opkomende wereldmachten: doelstellingen en strategieën, *Aangenomen teksten*, P7_TA-PROV(2012)0017.

Rechtspraak

1. Rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg

- H.v.J., 31 maart 1971, C-22/70, Commissie/Raad, *Jur.*, 1971, 00263.
- H.v.J., 11 september 1975, Advies 1/75, Understanding in a local Cost Standard, *Jur.*, 1975, 1355.
- H.v.J., 26 april 1977, Advies 1/76, Ontwerpakkkoord betreffende de instelling van een Europees oplegfonds van de binnenscheepvaart, *Jur.*, 1977, 00741.
- H.v.J., 30 september 1987, C-12/86, Demirel, *Jur.*, 1987, 03719.
- H.v.J., 4 oktober 1979, Advies 1/78, Internationale overeenkomst betreffende natuurlijke rubber, *Jur.*, 1979, 2871.
- H.v.J., 17 oktober 1995, C-70/94, Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH tegen Bondsrepubliek Duistland, *Jur.*, 1995, I-03189.
- H.v.J., 17 oktober 1995, C-83/94, Leifer e.a., *Jur.*, 1995, I-03231.
- H.v.J., 3 december 1996, Portugal/Raad, *Jur.*, 1996, C-268/94, 11996, I-06177.
- H.v.J., 14 januari 1997, C-124/95, The Queen, ex Centro-Com Sil tegen HM Treasury en Bank of England, *Jur.*, 1997, I-00081.

Rechtsleer

1. Boeken

- ARTS, K. en DICKSON, A.K., *EU development cooperation. From model to symbol*, Manchester, Manchester University Press, 2004, 156 p.
- BRETHERON, C. en VOGLER, J., *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 1999, 309 p.
- CREMONA, M., *Developments in EU external relations law*, Oxford, University Press, 2008, 319 p.
- DASHWOOD, A. en MARESCEAU, M., *Law and practice of EU external relations: Salient future of a changing landscape*, Cambridge, University Press, 2008, 484 p.
- DEBROEY, S., *Zuid-Afrika naar de bronnen van de Apartheid*, Kasterlee, De Vroente, 1982, 620 p.
- DEBROEY, S., *Zuid-Afrika onder de vloek van de Apartheid*, Antwerpen, De Vries-Brouwers, 1987, 603 p.
- EECKHOUT, P., *EU External Relations Law, Second Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 572 p.

- FRASER, C., *An introduction to European foreign policy*, Abningdon, Routledge, 2007, 255 p.
- HILL, C., *The Actors in Europe's Foreign Policy*, New York, Routledge, 1996, 328 p.
- HILL, C. en SMITH, K.E., *European Foreign Policy: Key Documents*, London, Routledge, 2000, 478 p.
- HOLLAND, M., *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP joint action and South Africa*, New York, Saint Martin's Press, 1995, 277 p.
- HOLLAND, M., *The European Community and South Africa: European political co-operation under strain*, London, Pinter, 1988, 185 p.
- HURWITZ, L., *The Harmonization of European public policy: regional responses to transnational challenges*, Westport, Greenwood Press, 1983, 264 p.
- LONGFORD, C., *South Africa: Black Blood on British Hands*, Londen, Junius, 1985, 68 p.
- MARESCEAU, M., *Bilateral agreements concluded by the European Community*, Nijhoff, The Hague, 2006, 451 p.
- NUTTALL, S.J., *European Political Co-Operation*, Oxford, Oxford University, 1992, 331 p.
- OLIVIER, G., *South Africa and the European Union: self-interest, ideology and altruism*, Pretoria, Protea Book House, 2006, 187 p.
- PAYNE, R.J., *The West European Allies, the West European Allies, the Third World, and U.S. Foreign Policy: Post-Cold War Challenges*, New York, Praeger, 1991, 256 p.
- STEVENS, C., KENNAN, J. en FISCHER, S., *Trade between South Africa and Europe Furtur prospects and policy choices*, Brighton, Institute of Development Studies, 1995, 65 p.

2. Tijdschriften

- BARBER, J., "Economic Sanctions as a Policy Instrument", *International Affairs*, volume 55, nummer 3, 1979, 367-384.
- BARBER, J., en SPICER, M., "Sanctions Against South-Africa – Options for the West", *International Affairs*, volume 55, nummer 3, 1979, 385-401.
- BARTELS, L., "The Trade and Development Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, volume 18, nummer 4, 2007, 715-756.
- BECKER, C.M., "The Impact of Sanctions on South Africa and Its Periphery", *African Studies Review*, volume 31, nummer 2, 1988, 61-88.
- BOHR, S., "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *European Journal of International Law*, volume 4, nummer 1, 1993, 256-268.
- CORSI, T.M., "EEC Sanctions Against South Africa: The Common Commercial Policy and Delimitation of the EEC's Powers", *Boston College Third World Law Journal*, volume 10, nummer 1, 1987, 119-124.
- FIORAMONTI, L. en POLETTI, A., "Facing the Giant: Southern perspectives on the European Union", *Third World Quarterly*, volume 29, nummer 1, 2008, 167-180.

- GIBB, R., "The Effect on the Countries of SADCC of Economic Sanctions against the Republic of South Africa", *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, volume 12, nummer 4, 1987, 398-412.
- GIBB, R., "Post-Lomé: the European Union and the South", *Third World Quarterly*, volume 21, nummer 3, 2000, 457-481.
- HOFFMAN, S., "'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, nummer 95, 1966, p. 862-915.
- HOLLAND, M., "Three Approaches for Understanding European Political Co-operation: A Case-Study of EC – South Africa", *Journal of Common Market Studies*, volume 24, nummer 4, 1987, p. 295-313.
- HOLLAND, M., "The other Side of Sanctions: Positive Initiatives for Southern Africa", *Journal of Modern African Studies*, volume 26, nummer 2, 1988, p. 303-318.
- HOLLAND, M., "The European Community and South Africa: in search of a policy for the 1990s", *International Affairs, Royal Institute of International Affairs 1944-*, volume 64, nummer 3, 1988, 415-430.
- HOLLAND, M., "Disinvestment, Sanctions and the European Community's Code of Conduct in South Africa", *African Affairs*, volume 88, nummer 353, 1989, 529-547.
- HOLLAND, M., "Sanctions as an EPC Instrument", in HOLLAND, M. (ed.), *The future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*, United Kingdom, Palgrave MD, 1991, 180-198.
- HOLLAND, M., "Plus ça change ...?: the European Union-joint action - and South Africa", *Centre for European Policy Studies*, Brussels, nummer 57, 1994, 33 p.
- HOLLAND, M., "South Africa, SADC and the European Union: Matching Bilateral with Regional Policies", *The Journal of Modern African Studies*, volume 33, nummer 2, 1995, 263-283.
- HURT, S.R., "Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, volume 24, nummer 1, 2003, 161-176.
- HURT, S.R., "The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa?", *Third World Quarterly*, volume 33, nummer 3, 2012, 495-510.
- KIBBLE, S., Goodison, P. en TSIE, B., "The uneasy triangle-South Africa, Southern Africa and Europe in the post-apartheid era", *International Relations*, volume 12, nummer 4, 1995, 41-61.
- KOUTRAKOS, P., "Is Article 297 EC a "Reserve if Sovereignty"?", *Common Market Law Review*, volume 37, nummer 6, 2000, 1339-1362.
- REDLEAF, J.L., "The Division of Foreign Policy Authority Between the European Community and the Member States: A Survey of Economic Sanctions Against South Africa", *Boston College Third World Law Journal*, volume 12, nummer 1, 1992, 97-119.

- RITTBERGER, B., "No integration without representation! Parliamentary democracy, European integration, and the forgotten Communities", *Journal of European Public Policy*, nummer 8, 2006, 1211-1229.
- SCHNEIDER, G., en SEYBOLD, C., "Twelve tongues, one voice: An evaluation of European political cooperation", *European Journal of Political Research*, volume 31, nummer 3, 1997, 367-396.
- SMITH, M.E., "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, volume 10, nummer 1, 2004, 95-136.
- SMITH, R., "Industrial Relations Policies and Political Change: the E.E.C. Code for South African Subsidiaries", *British Journal of Industrial Relations*, volume 18, nummer 1, 1980, 99-114.
- TAYLOR, P., "The European Communities as an Actor in International Society", *Journal of European Integration*, nummer 6, 1982, 7-41.
- TSOLO, M., MOGOTSI, I.B., en MOTLALENG, G., "The impact of European Union – South Africa trade development and cooperation agreement on Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland", *Review of Economic Business Studies*, volume 3, nummer 1, 2010, 129-148.

3. Bijdragen in verzamelwerken

- BILAL, S., "Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements" in LAPORTE, G. (ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: what role in a changing world? Reflections on the future of ACP-EU relations*, ECDPM Policy Management REPArt 13, ECDPM, Maastricht 2007, 71-89,
[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/\\$FILE/PMR13_e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBD9A9FC0A97EB50C125799C0035BC90/$FILE/PMR13_e.pdf), geraadpleegd 1 maart 2011.
- FELD, W.J., "The Harmonization of the European Community's External Policy", in HURWITZ, L. (ed.), *The Harmonization of European Public Policy: Regional Responses to Transnational Challenges*, Greenwood Press, Westport CT, 1983, 25-52.
- GOVAERE, I., "Multi-faceted Single Legal Personality and a Hidden Horizontal Pillar: EU External Relations Post-Lisbon" in BERNARD, C. en ODUDU, O. (eds.), *Cambridge yearbook of European legal studies 2010-2011*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 87-111.
- NUTTALL, S.J., "The Commission: the struggle for legitimacy" in HILL, C. (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, New York, Routledge, 1996, 130-150.
- HOLLAND, M., "The Joint Action on South Africa: a Successful Experiment?" in HOLLAND, M. (ed.), *Common Foreign and security policy: the record and reforms*, Londen, Pinter, 1997, 174-183.
- MARESCEAU, M., "A Typology of Mixed Bilateral Agreements" in HILLION, C. en KOUTRAKOS, P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, United Kingdom, Hart Publishing Ltd, 2010, 11-29.

- KUYPER, P.J., "Trade Sanctions, security and Human Rights", in MARESCEAU, M. (ed.) *The European community's commercial policy after 1992: the legal dimension*, Dordrecht, Nijhoff, 1993, 367-422.
- LAPORTE, G. en MACKIE, J., "Towards a strong African Union: what are the next steps and what role can the EU play?", in LAPORTE, G. en MACKIE, J. (eds.), *Building the African Union: An assessment of past progress and future prospects for the African Union's institutional architecture*, ECDPM Policy and Management REPart 18, Maastricht, ECDPM, 2004, 28-35, www.ecdpm.org/pmr18, geraadpleegd 7 maart 2011.
- OLUKOSHI, A., "The African Union and African Integration: Retrospect and Prospect", in LAPORTE, G. en MACKIE, J. (eds.), *Building the African Union: An assessment of past progress and future prospects for the African Union's institutional architecture*, ECDPM Policy and Management REPart 18, Maastricht, ECDPM, 2004, 36-56, www.ecdpm.org/pmr18, geraadpleegd 8 mei 2011.
- OTT, A. en WESSEL, R., "The EU's external relations regime: multilevel complexity in an expanding union", in BLOCKMANS, S. en LAZOWSKI, A. (eds.), *The European Union and its Neighbours. A legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2006, 19-60.
- SMITH, M.E., "Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation", in STANDHOLTZ, W. en STONE SWEET, A. (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University, 1998, 304-344.

4. Andere bronnen

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1977-1978, 14800 hoofdstuk V, nr. 13, "Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken".
- MASEMOLA, H., "An Analysis and Appraisal of Restructuring in SADCC/SADC since 1990", thesis voor UNISA, september 2005, <http://uir.unisa.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10500/2507/dissertation.pdf?sequence=1>, geraadpleegd 8 maart 2010.
- DE PRETER, S., "Zuid-Afrika misrekent zich in Europese Unie", *De Standaard*, 12 januari 1999, <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DSM9901120001>, geraadpleegd 21 november 2010.

5. Internetbronnen

- AGUIRRE REVELES, R. en PÉREZ ROCHA L., M., "The EU-Mexico Free Trade Agreement seven years on. A warning to the global South", *Debate Paper Alternative Regionalism, Transnational Institute, Mexican Action Network on Free Trade (RMALC)*, ICCO, juni 2007, 38 p., <http://www.tni.org/rEPArts/altreg/eumexicofa.pdf>, geraadpleegd op 17 maart 2011.

- AHEARN, R.J., "Europe's Preferential Trade Agreements, Status, Content, and Implications", *Congressional Research Service*, 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41143.pdf>, geraadpleegd 8 maart 2012.
- ALVES, P., DRAPER, P. en DURREL, H., "Regional Integration and the overlap issue in Southern Africa: from spaghetti to cannelloni?", *Trade Policy REPart Nr. 15*, SAIIA, Pretoria, 2007, <http://www.saiia.org.za/images/upload/SAIIA%202007%20-%20Trade%20REPart%20No%2015.pdf>, geraadpleegd 4 april 2011.
- ASHTON, C., "Europe and the World", Speech at the Megaron Plus Lecture and Exhibition Series, Athene, 8 juli 2010, http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_9936_en.htm, geraadpleegd 9 september 2011.
- BABARINDE, O. en FABER, G., "From Lomé to Cotonou: business as usual?", *Paper prepared for the Eights Biennial conference of the European Union Studies Association*, 2003, Nashville, Tennessee, <http://aei.pitt.edu/2817/1/084.pdf>, geraadpleegd 9 juni 2011.
- BARTELS, L., "Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements", *Europees Parlement, Directoraat-generaal voor de externe betrekkingen van de EU*, 29 september 2005, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/05/pe363.284-en.pdf>, geraadpleegd 23 mei 2012.
- BERGSTRAND, J., BAIER, S., SUNESEN, E.R. en THELLE, M.H., "Ex-Post assessment of six Free Trade Agreements", *DG Trade*, 2011, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/may/tradoc_147905.pdf, geraadpleegd 9 februari 2012.
- BERTELSMANN-SCOTT, T., "The European Union-South African FTA: Why is there still no agreement?", *International Policy Update*, nummer 12, 1997, 1-4, <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/30356/1/The%20European%20Union%20-South%20African%20Fta.pdf?1>, geraadpleegd 5 juni 2012.
- BERTELSMANN-SCOTT, T. en DRAPER, P., "The TDCA: Impacts, Lessons and Perspectives for EU-South and Southern African Relations", *SAIIA, REPart nr. 7*, rEPart on the SAIIA Conference 4-5 November 2004, Johannesburg, <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/30303/1/NO.7%20-%20THE%20TDCA%20-%20IMPACT%20,%20LESSONS%20AND%20PERSPECTIVES%20FOR%20EU-SOUTH%20AND%20SOUTHERN%20AFRICAN%20RELATIONS.pdf?1>, geraadpleegd 5 april 2010.
- BERTELSMANN-SCOTT, T. en DRAPER, P., "The TDCA: perspectives for EU-South and Southern African relations", *Trade negotiations Insights From Doha to Cotonou*, volume 4, nummer 1, 2005, http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_4.1.pdf, geraadpleegd 7 januari 2012.
- BERTELSMANN-SCOTT, T., "SACU – One Hundred Not Out: What future for the Customs Union?", *South African Institute of International Affaires, Development Through Trade Programme*, Occasional paper, Nummer 68, September 2010, http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/occasional_papers/saia_sop_68_bertelsmann_scott_20100930.pdf, geraadpleegd 7 februari 2011.

- BILAL, S., "Preparing for the Negotiation of Preferential Trade Agreements with the EU: Preliminary lessons from some developing countries", *Paper written for the Meeting of Officials from the Eastern and Southern Africa Region on the Economic Partnership Agreement*, Nairobi, Kenya, 2003, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=414323, geraadpleegd 23 juni 2011.
- BILAL, S., "The Future of ACP-EU Trade Relations: An Overview of the Forthcoming Negotiations", *ECDPM-ODI Discussion Paper No. 1*, ECDPM, Maastricht, 2002, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2CDBD690383CB882C1256CAA004CA7AC/\\$FILE/DP%20ECDPM-ODI%2002-01e-sb.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2CDBD690383CB882C1256CAA004CA7AC/$FILE/DP%20ECDPM-ODI%2002-01e-sb.pdf), geraadpleegd 3 mei 2011.
- BILAL, S. en BRAUM-MUNZINGER, C., "EPA negotiations and regional integration in Africa: Building or stumbling blocs", *Conference paper for the Trade Policy Centre in Africa (trapca) 3rd annual conference, Strengthening and deepening economic integration in LDSs: current situation, challenges and way forward*, Arusha, Tanzania, November 2008, EDCPM, Maastricht, 2008, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/1E716849203844ABC12574FF005657AD/\\$FILE/Bilal%2020-11-08%20EPA%20negotiations%20and%20RI%20in%20Africa_final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/1E716849203844ABC12574FF005657AD/$FILE/Bilal%2020-11-08%20EPA%20negotiations%20and%20RI%20in%20Africa_final.pdf), geraadpleegd 1 juni 2011.
- BISCOP, S., "The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy", *Egmont, Royal Institute for International Relations*, Egmond Paper 33, Brussel, 2009, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep33.pdf>, geraadpleegd 19 september 2011.
- BOND and ECDPM. "The EU and Africa: The policy context for development", Londen, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/\\$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3355884C1EE2D093C12577E700482338/$FILE/EU%20and%20Africa%20policy%20context%20for%20development_BOND&ECDPM.pdf), geraadpleegd 9 april 2011.
- BOWEN, B., "The Southern African Development Coordination Conference (SADCC)", *Trócaire Development Review*, 1990, Dublin, p. 29-45, http://www.trocaire.org/sites/trocaire/files/pdfs/tdr/DR1990_TheSouthernAfricanDevelopmentCoordinationConference.pdf, geraadpleegd 8 januari 2011.
- CAIRNS GROEP, <http://cairnsgroup.org/Pages/default.aspx>, geraadpleegd 7 juli 2012.
- CHISHOLM, J., "The European Union and the ACP States: A Changing Relationship", *Dalhousie University, Departement of Political Science, Halifax*, Nova Scotia, Canada, 13 april 2009, http://euce.dal.ca/Files/Jennifer_Chisholm_2009.pdf, geraadpleegd 4 mei 2010.
- CIA, "The World Factbook", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sf.html>, geraadpleegd 6 juni 2012.
- COALITION FOR FAIR FISHERIES ARRANGEMENTS, "Comparing EU free trade agreements. Fisheries", InBrief Nr. 6J, ECDPM, Maastricht, 2006, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/AF3D02EE55874433C1257187002B424C?OpenDocument, geraadpleegd 8 april 2012.

- DE WILDE D'ESTMAEL, T., "The use of economic tools in support of foreign policy goals: The linkage between EC and CFSP in the European Union framework", *Unspecified, Seattle, WA.*, 1997, <http://aei.pitt.edu/2756/>, geraadpleegd 5 mei 2011.
- DAVID, D., "40 years of Europe-ACP relationship", *The Courier*, September 2000, Special issue, Cotonou Agreement, http://ec.europa.eu/development/body/publications/courier/courier_acp/en/en_011.pdf, geraadpleegd 27 juni 2012.
- DINKA, T. en KENNES, W., "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges", *ECDPM Discussion Paper Nr. 74*, Maastricht, ECDPM, 2007, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/\\$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3F99B8542E4AB0A9C1257355004249B6/$FILE/Dinka%20and%20Kennes,%20Africa%20RIAs%20DP%2074%20FINAL.pdf), geraadpleegd 1 april 2011.
- DRAPER, P., HALLESON, D. en ALVES, A., "SACU, Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa: from Spaghetti tot Cannelloni?", *South African Institute of International Affairs*, 2007, http://sarprn.org/documents/d0002411/SACU_SAIIA_Jan2007.pdf, geraadpleegd 6 april 2011.
- ECDPM, "Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation", *ECDPM*, Maastricht, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/921AB4E8C0FBAC23C1256C7500587AA2?Opendocument, geraadpleegd 5 juni 2012.
- ECDPM, "Overview of the regional EPA negotiations: SADC-EU Economic Partnership Agreement", *InBrief Nr. 14F*, ECDPM, Maastricht, 2006, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/C454B5317ECD6EF3C125723D005A3F18/\\$FILE/InBrief%2014F_e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/C454B5317ECD6EF3C125723D005A3F18/$FILE/InBrief%2014F_e.pdf), geraadpleegd 2 april 2011.
- ECONOMISCHE COMMISSIE VOOR AFRIKA VAN DE VERENIGDE NATIES, "Annual REPart on Regional Integration (ARIA 1)", *Addis Ababa*, 2002, www.uneca.org/aria1, geraadpleegd 5 februari 2011.
- EUROPA NU, "Beleid ontwikkelingssamenwerking", http://www.europa-nu.nl/id/vg9pjq8ja4z2/beleid_ontwikkelingssamenwerking, geraadpleegd 15 juli 2012.
- EUROPA NU, "Onwikkelingssamenwerking en Millenniumdoelen VN", http://www.europa-nu.nl/id/vhcydwuvxezd/ontwikkelingssamenwerking_en, geraadpleegd 15 juli 2012.
- EUROPEAN COMMISSION DG TRADE, "Trade for Development EU-SADC. Economic Partnership Agreement", http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127350.pdf, geraadpleegd 6 februari 2012.
- EUROPEAN SOLIDARITY TOWARDS EQUAL PARTICIPATION OF PEOPLE, "The EU-South Africa Trade, Development and Co-operation Agreement. An analysis of its implications in Southern Africa", *Eurostep Briefing Paper*, juni 2000,

- http://eurostep.antenna.nl/detail_pub.phtml?page=pubs_position_trade_eusouth, geraadpleegd 4 april 2011.
- EUROPESE RAAD, “Ontwikkeling van een strategisch partnerschap met Zuid-Afrika”, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/development-of-a-strategic-partnership-with-south-africa?lang=nl>, geraadpleegd 10 april 2012.
 - EUROPOLITICS, “Council gives green light to south Africa’s Lomé protocol”, <http://www.europolitics.info/council-gives-green-light-to-south-africa-s-lome-protocol-artr166439-2.html>, geraadpleegd 11 mei 2011.
 - FACT SHEET ON THE INTERIM ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS, “SADC EPA Group”, november 2011, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf, geraadpleegd 9 mei 2011.
 - FASAN, O., “Comparing EU free trade agreements. Trade Facilitation”, *InBrief Nr. 6F*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/961144449C018863C1256EE6002FAD2A?OpenDocument, geraadpleegd 8 april 2012.
 - FRANCOIS, J.F., MCQUEEN, M. en WIGNARAJA, G., “EU-Developing Country FTA’s: Overview and Analysis”, 2005, <http://www.ycsg.yale.edu/focus/gta/euDeveloping.pdf>, geraadpleegd 7 februari 2012.
 - FIORAMONTI, L., “The European Union promoting democracy in South Africa: strengths and weaknesses” *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, Sienna, www.edpsg.org/Documents/DP30.doc, geraadpleegd 27 maart 2012.
 - FIORAMONTI, L., “The external Image of the European Union – REPart on South Africa”, *Forum on the Problems of Peace and War Garnet – Jointly Executed Research Project 5.2.1*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103026, geraadpleegd 24 juni 2012.
 - FOD Buitenlandse Zaken, “De onderhandelingen over de Ontwikkelingsagenda van Doha (DDA) in het kader van de WTO”, http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Europese_Unie/belgie_en_de_eu/gemeenschappelijk_handelsbeleid/doha-agenda/, geraadpleegd 7 juli 2012.
 - FRISCH, D., “The European Union’s development policy. A personal view of 50 years of international cooperation”, *Policy Management REPart 15*, Maastricht, ECDPM, 2008, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E745463054C3EC41C12574D00048D329/\\$FILE/PMR15eng%20Final%20new%20version%20nov%202008.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E745463054C3EC41C12574D00048D329/$FILE/PMR15eng%20Final%20new%20version%20nov%202008.pdf), geraadpleegd 28 juni 2012.
 - FRENHOFF, L.M., “Power, Pressure and Preferences in EU Agenda-Setting – A Case-Study of Negotiations between the EU and South Africa”, *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu*, Hawaii Online, Honolulu, 2005, www.allacademic.com/meta/p70458_index.html, geraadpleegd 29 maart 2012.

- GINDBERG, R.H., “European Community Foreign Policy Actions in the 1980s”, <http://aei.pitt.edu/7111/1/002159.PDF>, geraadpleegd 19 juni 2012.
- GRANT, C., “Southern Africa and the European Union: the TDCA and SADC EPA”, *Tralac Trade Brief*, Nr. 1, 2006, http://www.tralac.org/wp-content/blogs.dir/12/files/2011/uploads/20060518_TDCA_SADC_EPA_Grant.pdf, geraadpleegd 6 februari 2010.
- GRAUMANS, A., “Redefining Relations between South Africa and the European Union: An analysis of the South Africa - European Union Trade and Cooperation Negotiations: 1994-1997”, *FGD Occasional Paper 10, 1997, 11 p.*, www.euforic.org/fdg/op10.htm, geraadpleegd 31 maart 2010.
- GRAUMANS, A., “The European Union – South Africa Negotiations: The sting is in the tail”, *NIZA Occasional Papers*, nummer 1, 1998, <http://archive.niza.nl/uk/publications/016/niza-paperno1-1998.htm?&username=guest@niza.nl&password=9999&groups=NIZA&workgroup=>, geraadpleegd 7 mei 2012.
- GRAUMANS, A., “Political dialogue between the EU and SADC: Insights for ACP-EU dialogue”, *ECDPM Working Paper 61*, Maastricht, 1999, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/FileStruc.nsf/index.htm?ReadForm&9D7A0C7FBAC963E4C1256C8B003778DC, geraadpleegd 14 mei 2011.
- GREVI, G., “Why EU strategic partnerships matter”, *FRIDE*, ESPO working paper, nummer 1, 2012, 24 p. <http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO%20Grevi1-JUNE.pdf>, geraadpleegd 1 juli 2012.
- GREVI, G., “Making EU strategic partnerships effective”, *FRIDE*, working paper, nummer 105, 2010, 28 p, <http://www.fride.org/publication/875/making-eu-strategic-partnerships-effective>, geraadpleegd 7 juli 2012.
- HEITA, D., “EPA talks at crossroads. Economic Partnership Agreement (EPA) European Union (EU) Namibia New Era South Africa Southern African Customs Union (SACU)”, TMSA, 2012, <http://www.trademarksa.org/print/news/epa-talks-crossroads>, geraadpleegd 28 juli 2012.
- HERVIEU, S., “South Africa gains entry to Bric club” *the guardian*, 19 april 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/19/south-africa-joins-bric-club>, geraadpleegd 20 oktober 2011.
- HESS, N.M., “EU Relations with ‘Emerging’ Strategic Partners: Brazil, India and South Africa”, *GIGA Focus*, nummer 4, 2012, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_international_1204.pdf, geraadpleegd 29 juni 2012.
- HOLLAND, M., “Reforming EPC and the IGC: the Possible Transformation of Political Cooperation into a Common Foreign and Security Policy”, *Unspecified, Fairfax*, Virginia, 1991, http://aei.pitt.edu/7112/1/002160_1.pdf, geraadpleegd 31 maart 2010.

- HUBER, J., "The Past, Present and Future ACP-EC Trade Regime and the WTO", *European Journal of International Law*, volume 11, nummer 2, 2000, 427-438, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/11/2/427.full.pdf>, geraadpleegd 5 mei 2010.
- HURT, S.R., "A Case of Economic Pragmatism? The European Union's Trade and Development Agreement with South Africa", *SAGE*, 2000, <http://ire.sagepub.com/content/15/3/67.citation>, geraadpleegd 5 april 2012.
- KIRK, R. en STERN, M., "The New Southern African Customs Union Agreement", *African Region Working Paper Series*, Nr. 57, juni 2003, <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp57.pdf>, geraadpleegd 8 februari 2012.
- KREUTZ, J., "Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981-2004", *Published by BICC*, Bonn, 2005, http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper45.pdf, geraadpleegd 20 juni 2012.
- LANG, R., "Renegotiating GATT Article XXIV – A priority for African countries engaged in North-South trade agreements", *African Trade Policy Centre Work in Progress Nr. 33*, UNECA, 2006, www.uneca.org/atpc/work%20in%20progress/33.pdf, geraadpleegd 21 juni 2011.
- LARSEN, M.F., "Power and Pressure in EU Agenda-Setting – A Case Study of Negotiations between the EU and South Africa", *Paper prepared for the Biennial Conference Lonodn School of Economics*, 2044, http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/0/4/5/p70458_index.html?phpsessid=205020038f482957cb25c8e5cbe9036f, geraadpleegd 9 maart 2012.
- LARSEN, M.F., "The Role of EU Negotiators in Third Party Trade Negotiations. One Agent and two Sets of Principals", *Paper prepared for the Biennial Conference of the European Union Studies Association Montréal*, 2007, <http://aei.pitt.edu/7946/1/larsen-m-03f.pdf>, geraadpleegd 9 maart 2012.
- LAURSEN, F., "Towards a Common EC Foreign and Security Policy: Phases of European Political Union", *Paper Prepared for delivery at Second International Conference of the European Community Studies Association*, George Mason University, Fairfax, Virginia, 22-24 mei 1991, http://aei.pitt.edu/7208/1/002456_1A.pdf, geraadpleegd 19 juni 2012.
- LEWIS, J., ROBINSON, S. en THIERFELDER, K., "Assessing the impact of free trade agreements in Southern Africa", *TMD Discussion paper no 46*, www.essa.org.za/download/wb/Lewis_SADC_TMDPAP46.pdf, geraadpleegd 4 april 2012.
- MACKIE, J., BILAL, S., RAMBOO, I., HOHMEISTER, H. en LUCKHO, T., "Joining up Africa Support to Regional Integration", *ECDPM Discussion Paper 99*, ECDPM, Maastricht, 2010, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/\\$FILE/10-99%20final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/D70E4E4737F5ACD6C125775F002C2045/$FILE/10-99%20final.pdf), geraadpleegd 5 maart 2011.
- MC CARTHY, C., KRUGER, P. en FOURIE, J.? "Benchmarking EPA negotiations between EU and SADC", *Tralac*, 2007, [http://aprodev.eu/files/Trade/BM%20SADC%20Benchmarking%20EPA%20McCarthy%20et%20al%20Final%20\(2\).pdf](http://aprodev.eu/files/Trade/BM%20SADC%20Benchmarking%20EPA%20McCarthy%20et%20al%20Final%20(2).pdf), geraadpleegd 9 maart 2011.

- MC DONALD, S. en WALMSLEY, T., “Bilateral Free Trade Agreements and Customs Unions: The Impact of the EU Republic of South Africa Free Trade Agreement on Botswana”, *GTAP Working Papers*, Paper 28, 2003,
http://docs.lib.purdue.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1028&context=gtapwp&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.be%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3Dbilateral%2520free%2520trade%2520agreements%2520and%2520customs%2520unions%253A%2520the%2520impact%2520of%2520the%2520eu%2520republic%2520of%2520south%2520africa%2520free%2520trade%2520agreement%2520on%2520botswana%2520scott%2520mcdonald%26source%3Dweb%26cd%3D1%26ved%3D0CFwQFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fdocs.lib.purdue.edu%252Fcgi%252Fviewcontent.cgi%253Farticle%253D1028%2526context%253Dgtapwp%26ei%3DULUMUMrPO4yFhQekoYCwAQ%26usg%3DAFQjCNEO_D2zTKMQIRSiCZpZ3cz7omBncA#search=%22bilateral%20free%20trade%20agreements%20customs%20unions%3A%20impact%20eu%20republic%20south%20africa%20free%20trade%20agreement%20botswana%20scott%20mcdonald%22, geraadpleegd 4 mei 2010.
- MEYN, M., “The EU – South Africa FTA and its effect on EPA negotiations: An examination of some options, opportunities and challenges facing the BLNS countries”, *Conference paper prepared for the European Community Studies Association in Southern Africa: The relationship between Africa and the European Union*, University of Western Cape, 2004,
<http://www.iwim.uni-bremen.de/dasiwim/ECSA%20SA%20Paper.pdf>, geraadpleegd 6 februari 2011.
- NAUMANN, E., “Comparing EU free trade agreements. Rules of Origin”, *InBrief Nr. 6I*, ECDPM, Maastricht, 2006,
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F58ABF0BDF233FEAC12570DC0049AC9F?OpenDocument, geraadpleegd 9 april 2011.
- NDOMO, A., “Regional Economic Communities in Africa: Progress Overview”, *East African Community (EAC) and GTZ*, Nairobi, 2009,
http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/RECs_Final_REPArt.pdf, geraadpleegd 5 maart 2012.
- O’NEILL, J., “Building Better Global Economic BRICS”, *Global Economics Paper, nummer 66*, 2011,
<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-rEPArts-pdfs/build-better-brics.pdf>, geraadpleegd 4 december 2011.
- OLIVIER, G., “Regional Integration in Africa: a Political Perspective”,
<http://www.garnet.sciencespobordeaux.fr/Garnet%20papers%20PDF/GERRIT%20Olivier.pdf>, geraadpleegd 25 juni 2011.
- PERRY, B., “Rhetoric or Reality? EU policy towards South Africa, 1977-2000”, *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper*, nummer 19, Manchester, oktober 2000,
<http://ejil.oxfordjournals.org/content/4/1/256.full.pdf>, geraadpleegd 25 juni 2012.
- PANT, M., “The Costs and Benefits to South Africa of joining the SADC EPA”, Centre for International Trade en Development, Jawajarlal Nehru University, study commissioned by DFID,

New Delhi, december 2009, http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5244&doc_language=Both, geraadpleegd 5 mei 2012.

- PETERS-BERRIES, C., "Regional Integration in Southern Africa: A Guidebook", *InWEnt, Berlin*, 2010, http://www.inwent.org/imperia/md/content/a-internet2008/ijj/sadc_-_guidebook_for_regional_integration.pdf, geraadpleegd 8 maart 2011.
- RENARD, T., "A Bric in the World: Emerging Powers, Europe, and the Coming Order", *Egmont Paper 31*, Brussel, Academia Press, 2009, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep31.html>, geraadpleegd 14 december 2011.
- RENARD, T., "EU Strategic Partnerships: Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon", *EU-China Observer*, Brugge, Europacollege, nummer 5, 2010, p. 16-22, http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/101101-eu-china-observer-5_2010.pdf, geraadpleegd 12 december 2011.
- RENARD, T., "Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships", *Egmont the Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief*, nummer 13, 2010, <http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf>, geraadpleegd 14 mei 2012.
- RENARD, T., "The EU and the Strategic Partnerships: Searching for a Strategic Meaning – How the EU is Looking for Strategic Guidance for itself and for its partnerships", *Paper submitted to the twelfth biennial conference of the European Union Studies Association*, Boston, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/9i_renard.pdf, geraadpleegd 5 mei 2012.
- RENARD, T., "The EU Strategic Partnerships Review: Ten Guiding Principles", *European Strategic Partnerships Observatory, Policy Brief 2*, 2012, http://www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/ESPO_PB_2_TenPrinciples_FINAL.pdf, geraadpleegd 9 mei 2012.
- RIO+20 UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, <http://www.uncsd2012.org>, geraadpleegd 2 juli 2012.
- RUDLOFF, B. en SIMONS, J., "Comparing EU free trade agreements. Agriculture", *InBrief Nr. 6A*, ECDPM, Maastricht, 2004, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/48615568FCD0BF83C1256F07002C6B A3?OpenDocument, geraadpleegd 10 april 2012.
- RUDLOFF, B. en SIMONS, J., "Comparing EU free trade agreements. Sanitary and Phytosanitary Standards", *InBrief Nr. 6B*, ECDPM, Maastricht, 2004, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/43CA54F5D0393375C1256F6600301EEC/\\$FILE/InBrief_6B_e_BRudloff_JSimons.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/43CA54F5D0393375C1256F6600301EEC/$FILE/InBrief_6B_e_BRudloff_JSimons.pdf), geraadpleegd 10 april 2012.
- SERIA, N., "South Africa Is Asked to Join as a BRIC Member to Boost Emerging Markets", *Bloomberg*, 2010, <http://www.bloomberg.com/news/2010-12-24/south-africa-asked-to-join-bric-to-boost-cooperation-with-emerging-markets.html>, geraadpleegd 8 juni 2012.

- SMALBERGER, W., "Regionalism and EPAs: TDCAs review and EPAs", *Tralac Annual Conference 5 October 2006*, 2006,
http://www.givengain.com/unique/tralac/pdf/20061031_IssuesaddressedTRALAC_WSmalberger.pdf, geraadpleegd 5 mei 2012.
- SMITH, N.C., "The Impact of the EEC Code of Conduct on the Behavior of European Corporations in South Africa", *Paper presented at the International Conference on South Africa in Transition*, New York, 1987, <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/482/2/SWP5587.pdf>, geraadpleegd 21 juni 2012.
- SOLANA, J., "Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie", *Europese Raad*, 12 december 2003,
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIINL.pdf>, geraadpleegd 14 mei 2012.
- SOUTHAFRICA.INFO, "New era as South Africa joins BRICS", 11 april 2011,
<http://www.southafrica.info/global/brics/brics-080411.htm>, geraadpleegd 12 augustus 2012.
- SOUTHAFRICA.INFO, "BRICS development bank one step closer", 29 maart 2012,
<http://www.southafrica.info/global/brics/bank-290312.htm#ixzz24Wukl8Eb>, geraadpleegd 1 juli 2012.
- STEIN, E., "European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg Journal of International Law*, 1983, http://www.zaoerv.de/43_1983/vol43.cfm, geraadpleegd 17 juni 2012.
- STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN, "Strategienota Zuid-Afrika", *Advies 2011/5*, Brussel, 24 februari 2011,
<http://www.vlaanderen.be/int/publications/detail/strategienota-zuid-afrika-advies-20115>, geraadpleegd 6 juni 2012.
- SUDWORTH, E. en VAN HOVE, K., "European Union-South Africa Trade Negotiations: Insights into an ACP-EU Negotiating Process", *ECDPM, Working Paper*, nummer 57, Maastricht, 1998,
[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/254F3522C12B5335C1256CAA004DD02D/\\$FILE/98-57-E-sudworth.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/254F3522C12B5335C1256CAA004DD02D/$FILE/98-57-E-sudworth.pdf), geraadpleegd 4 mei 2012.
- SZEPESI, S., "Comparing EU free trade agreements. Investment", *InBrief Nr. 6D*, ECDPM, Maastricht, 2004,
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/5EEC2F714800B082C1256EED002C6980?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012.
- SZEPESI, S., "Comparing EU free trade agreements. Competition Policy and State Aid", *InBrief Nr. 6E*, ECDPM, Maastricht, 2004,
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/7EA1CA40F702A11CC1256F08002C3B54?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012.

- SZEPESI, S., “Comparing EU free trade agreements. Dispute Settlement”, *InBrief Nr. 6G*, ECDPM, Maastricht, 2004,
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/0B93C780A2099F1AC1256F08002C700E?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012.
- TONG, X., “South Africa, EU agree to prioritize EU-SADC EPA negotiations”, Xinhua, 16 november 2011, http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-09/16/c_131142463.htm, geraadpleegd 12 juli 2012.
- ULLRICH, H., “Comparing EU free trade agreements: Services”, *InBrief Nr. 6C*, ECDPM, Maastricht, 2004,
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/DF191BF77F3E50C7C1256F08002B8CFE?OpenDocument, geraadpleegd 5 juni 2012.
- VAN DOORN, E., “De Europese Unie, Zuid-Afrika en de onderhandelingen voor economische partnerschapsovereenkomsten in Zuidelijk Afrika”, *SGP Eurofractie*, 7 januari 2011,
http://eurofractie.sgp.nl/Zwart_op_Wit/Zwart%20op%20wit%20lijst_11173/14467.wlid, geraadpleegd 5 juni 2012.
- VAN EYLEN, L., “Mensenrechtenclausules in ontwikkelingsovereenkomsten”, *jura falconis*, volume 38, nummer 3, 2001-2002, p. 409-442,
<http://www.law.kuleuven.be/jura/art/38n3/vaneylen.htm>, geraadpleegd 1 juni 2011.
- VANGEEL, V., “De rol van de oorsprongsregels in de internationale handel. Deel 3: Preferentiële oorsprongsregels”, *Trefpunt Economie*, Maandelijkse publicatie van het Ministerie van Economische Zaken, 2000, nummer 11-12A,
http://economie.fgov.be/nl/binaries/goods_origin_dossier_nl_tcm325-66661.pdf, geraadpleegd 17 juni 2012.
- WALKER, A., “The EC-SADC EPA: The Moment of Truth or Regional Integration”, *Trade Negotiations Insights*, ECDPM, volume 8, nummer 6, 2009,
http://ictsd.org/downloads/tni/tni_en_8-6.pdf, geraadpleegd 4 december 2011.
- WERNER, K., “The European Development Fund: Perspectives and the Changing Landscape of EU-ACP Relations”, *Polish Institute of International Affairs (PISM)*, nummer 22, 2011,
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=141944>, geraadpleegd 26 juni 2012.
- WOOLCOCK, S., “European Union policy towards Free Trade Agreements”, *ECIPE Working Paper*, Nr. 03/2007, Brussel, <http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-09-european-union-policy-towards-free-trade-agreements.pdf>, geraadpleegd 4 juni 2012.
- X, Office for promotion of Parliamentary Democracy in Co-Operation with the Policy Department of DG EXPO, “Economic Partnership Agreements EU-ACP: Facts and Key Issues”, *Europees Parlement*, 2012, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/EPAsSpring2012final.pdf, geraadpleegd 30 juni 2012.

- XENELLIS, G., "EU-27 trade of goods with ACP countries: a slight trade surplus in 2009", *Eurostat*, Statistics in Focus, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-052/EN/KS-SF-10-052-EN.PDF, geraadpleegd 6 juni 2012.

