21 501-04 Ontwikkelingsraad

Nr. 117 Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 21 oktober 2010

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken 1) heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de brief van 8 oktober 2010 inzake de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van Europese bewindspersonen verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 21 501-04, nr.116).
De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 19 oktober 2010.
Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ormel

De griffier van de commissie,
Van Toor

Algemeen
De leden de VVD-fractie danken de minister voor de geannoteerde agenda van de Informele OS-Raad waarvan ze met belangstelling kennis hebben genomen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van de geannoteerde agenda, maar zijn vooral ook benieuwd naar de inzet van de nieuwe bewindspersoon bij de informele OS-raad. Deze leden vinden het ook jammer dat bij het verschijnen van de geannoteerde agenda de agenda van de raad nog niet bekend was. Gaat de regering zich inzetten om de agenda's eerder beschikbaar te krijgen? Ten tijde van het schrijven de schriftelijke inbreng is het nog niet duidelijk wie namens Nederland bij de informele Raad aanwezig zal zijn, een staatssecretaris of een minister.

De leden van de PVV-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Europese ministers voor ontwikkelingssamenwerking. Naar aanleiding van voornoemde agenda brengen deze leden de navolgende opmerkingen en vragen naar voren. Volgende week spreken de Europese ontwikkelingshulpministers met elkaar. De leden van de PVV-fractie beginnen met op te merken dat het haar deugd doet dat Nederland geen ontwikkelingshulpminister meer heeft en ook de komende jaren niet zal hebben. Weer een klap voor de linkse kerk en dat is prachtig. Al die ontwikkelingshulpministers mogen van hen volgende week gewoon thuisblijven. De leden van de PVV-fractie vinden dat de Europese Unie zich helemaal niet met ontwikkelingshulp moet bezighouden. Europa is wat hen betreft een puur economisch samenwerkingsverband teneinde onze welvaart te vergroten, en zou dus zeker geen belastingcenten moeten uitdelen in gebieden die niet meekomen in de vaart der volkeren. Graag vernemen deze leden van de staatssecretaris wat hij daar van vindt.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke bewindspersoon namens Nederland zal deelnemen aan deze informele Raad voor Ontwikkelingssamenwerking. De leden van de CDA-fractie wensen deze bewindspersoon een vruchtbaar overleg toe waarin naar zij hopen een goede start wordt gemaakt voor een constructieve en intensieve samenwerking op het gebied van de Europese ontwikkelingssamenwerking. De leden van de CDA-fractie vinden dat de EU meer werk moet maken van donorharmonisatie, afstemming, coördinatie en specialisatie op dit terrein, met een grote doelmatigheid in de bestedingen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de Informele OS-Raad van 21 en 22 oktober 2010 en van de mededeling hierin dat het voorzitterschap informeel de volgende onderwerpen heeft aangekondigd: prioriteiten EU Ontwikkelingssamenwerking, begrotingssteun, EPA-onderhandelingen en innovatieve financiering.

De leden van de fractie van GroenLinks betreuren het dat er geen algemeen overleg kan plaatsvinden over de EU informele OS-raad. De leden van de fractie van GroenLinks wensen de nieuwe staatssecretaris via deze schriftelijke weg veel succes bij zijn eerste optreden in dit gremium.

Antwoord van de staatssecretaris:

De staatssecretaris dankt de fracties voor hun inbreng in het schriftelijke overleg over de Informele OS-Raad van 21-22 oktober te Brussel. Nederland zal op Europees niveau in de beraadslagingen over de Europese ontwikkelingssamenwerking voortaan in principe worden vertegenwoordigd door de staatsecretaris van Buitenlandse Zaken die in het buitenland 'minister' wordt genoemd. De staatssecretaris ziet uit naar een constructieve samenwerking met de Kamer op dit dossier.

Voor de inzet van Nederland voor de komende Informele OS-Raad in Brussel kan worden verwezen naar de aan de Kamer toegezonden geannoteerde agenda en onderstaande toevoegingen en accenten. Het zou inderdaad wenselijk zijn indien de agendastukken van deze bijeenkomsten eerder beschikbaar kwamen; Nederland zal hierop bij gelegenheid aandringen.

Wat betreft de vraag van de leden van de PVV-fractie om duiding van de rol van de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, kan de staatssecretaris het volgende opmerken. Sinds haar oprichting in 1957 maakt ontwikkelingssamenwerking deel uit van het externe beleid van de EEG (en daarna de EU). Op dit moment is Europese ontwikkelingssamenwerking expliciet verankerd in het werkingsverdrag van de Europese Unie (art 208 en art 209). De uitbanning van armoede in de wereld vormt een van de basisdoelstellingen van de EU (art 3 en art 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). De Unie en de lidstaten zijn bovendien gehouden hun OS-beleid te coördineren en overleg te plegen over de programma's (art 210 van het werkingsverdrag). Verder heeft de EU in tal van verdragen met derde landen (Verdrag van Cotonou; associatie- en partnerschapsovereenkomsten) afspraken gemaakt over ontwikkelingssamenwerking. Zoals in het regeerakkoord is onderstreept, respecteert het kabinet internationale verdragen.

Ook hecht het kabinet in algemene zin aan ontwikkelingssamenwerking, getuige de passage daarover in het regeerakkoord en het substantiële budget dat Nederland ook de komende jaren voor officiële hulp beschikbaar stelt. Daarbij kan worden aangetekend dat ontwikkelingssamenwerking vaak niet alleen de belangen van mensen in ontwikkelingslanden dient, maar ook onze eigen Nederlandse en Europese belangen. Een sterk internationaal georiënteerde economie als de Nederlandse heeft baat bij stabiliteit, veiligheid en groeiende koopkracht elders in de wereld, ook in ontwikkelingslanden en de buurlanden die Europa omringen. Dat zijn zaken die onder meer met Europese ontwikkelingssamenwerking worden bevorderd. In bepaalde gevallen kunnen we juist via de band van de EU een steviger antwoord geven op grote mondiale vraagstukken zoals armoede, veiligheid, het versterken van fragiele staten, klimaatverandering, bescherming van mensenrechten, open en eerlijke handel, migratie en bestrijding van grensoverschrijdende infectieziekten als AIDS en tuberculose. Europese ontwikkelingssamenwerking kan soms schaalvoordelen bieden, reden waarom het kabinet het van belang vindt dat de EU over een substantieel budget beschikt voor ontwikkelingssamenwerking en extern beleid.

In het regeerakkoord heeft het kabinet het voornemen uitgesproken om het ontwikkelingsbeleid te moderniseren. Europa vormt een belangrijk kanaal om deze modernisering te realiseren. Daarnaast zou ook de Europese OS zelf onderwerp moeten zijn van de beoogde moderniseringsslag.
Het kabinet deelt de aandachtspunten die de CDA-fractie noemt op het gebied van EU ontwikkelingssamenwerking, waaronder het belang van nauwere werkverdeling en

afstemming van de hulp van de lidstaten en de Commissie, sterkere specialisatie en een grotere resultaatgerichtheid van de bestedingen.

Prioriteiten EU Ontwikkelingssamenwerking
De leden van de VVD-fractie constateren dat er onduidelijkheden bestaan in de verhoudingen van de drie Europese posten die te maken hebben met ontwikkelingssamenwerking, zijnde Hoge Vertegenwoordiger Ashton, Commissaris Piebalgs en Directeur-generaal Peter Zangl (ECHO). Zij vragen aan de staatssecretaris of hij uiteen kan zetten wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitgaven van het OS-budget. En wat is de rol hierin van het Europese Parlement. Bovendien vernemen zij graag wie deze uitgaven controleert. De leden van de VVD-fractie ondersteunen nadrukkelijk de inzet van de regering ten behoeve van een veel grotere nadruk op productieve investeringen bij de Europese ontwikkelingssamenwerking. Hoe zal die prioriteit voor productieve investeringen zich verhouden tot de begrotingssteun, die tot nu toe alle nadruk kreeg? Delen de Europese partners de voorkeur voor productieve investeringen (waarbij dan ook minder accent op begrotingssteun wordt gelegd)? Vindt die voorkeur voor productieve investeringen reeds invulling in de praktijk van de Europese ontwikkelingssamenwerking? Welke EU-landen nemen thans deel aan het overleg over Europese ontwikkelingssamenwerking? Streeft de regering naar een uitbreiding van het aantal EU-lidstaten dat deelneemt aan de EU-OS-Raad?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten wat de visie is op Europese Ontwikkelingssamenwerking? Hoe zou het geïntegreerde EU-beleid in regio's zoals de Hoorn van Afrika en Afghanistan vorm moeten krijgen? Zullen behalve Hoge Vertegenwoordiger Ashton die de vergadering voorzit, ook commissarissen Piebalgs, Georgieva en De Gucht bij deze discussie aanwezig zijn? In de geannoteerde agenda wordt ook hebt belang van nieuwe impulsen aan werkverdeling genoemd. De leden van de fractie van de Partij van Arbeid maken zich nog steeds zorgen over de donorcoördinatie in EU-verband. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de cross-country division of labour en de implementatie van de Gedragscode inzake Werkverdeling en Complementariteit?

Het agendaonderdeel 'prioriteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking' mogen de Europese hulpsinterklazen van ons snel afronden: wat de leden van de PVV-fractie betreft is er maar één prioriteit en dat is zo snel mogelijk stoppen met al die ontwikkelingshulp. Hierop maken zij één uitzondering en dat is noodhulp, maar zelfs daarmee zou Europa zich niet moeten bemoeien.

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de inzet van Nederland om in de discussie over de prioriteiten van de EU op gebied van ontwikkelingssamenwerking in te zetten op de regio's zoals de Hoorn van Afrika en Afghanistan/Pakistan. Hierbij hoort ook het Grote Merengebied naar de mening van de CDA-fractie. Kan de staatssecretaris aangeven hoe dit geïntegreerd beleid wordt vormgegeven en hoe precies de rol van de Eurocommissaris van Ontwikkelingssamenwerking versus de rol van de Hoge Vertegenwoordiger zal zijn? Deze leden zijn het eens met de aandacht voor begrotingssteun, waarover later meer, en nieuwe impulsen aan werkverdeling OS. Hoe staat het met die werkverdeling, waar al geruime tijd aan wordt gewerkt? Hoe verloopt dit voor Nederland in Mozambique en Mali? Waarom duurt het zo lang? Op welke wijze wordt hieraan een impuls gegeven? Wordt er voor dit proces een deadline opgesteld om zodoende enige druk op het proces te houden? Zijn er voor alle landen waar EU-donoren zitten, voortrekkers? Zitten hierbij ook landen buiten Afrika?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de EU met grote regelmaat ‘nieuwe’ plannen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ontwikkelt. Nu ook weer met Groenboek dat Commissaris Piebalgs (ontwikkelingssamenwerking) in november zou willen presenteren over de toekomst van het EU OS-beleid. Dit werpt een flink rookgordijn op voor wat betreft de daadwerkelijke uitvoering van al haar plannen. Volgens de leden van de SP-fractie zou er beter gekeken kunnen worden naar betere implementatie en uitvoering van reeds bestaand beleid zoals bijvoorbeeld de EU consensus on Development en de EU agenda voor Action. Kan de staatssecretaris aangeven of en door wie er geëvalueerd wordt of dit ook daadwerkelijk gebeurt? Wat betreft de oprichting van de Europese Dienst Extern Optreden vinden de leden van de SP-fractie het vooral van groot belang dat de wettelijke verplichtingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en het doel van armoedebestrijding, zoals neergelegd in het Lissabon Verdrag, hun weerslag hierin [1]vinden. Wat deze leden betreft moeten we dus absoluut niet toe naar een “geïntegreerd en ‘ontschot’ Europees extern beleid …waar zowel aandacht is voor veiligheidskwesties als voor de ontwikkelingsdimensie van vraagstukken” zoals de regering nu voorstaat. Zolang er wereldwijd tegenover een dollar aan hulp voor onderwijs, eten en medicijnen nog altijd twaalf dollars voor bommen en granaten staan, moet je helemaal niet willen pleiten voor een verdere scheefgroei. Verbied juist dat het mogelijk blijft dat Europa (Nederland en Frankrijk) belangrijke exporteurs blijven van wapencomponenten die (al dan niet via een omweg) in conflictgebieden terechtkomen. Graag een reactie. Een geïntegreerd Europees beleid betekent wat deze leden betreft: niet met de ene hand geven en met de andere hand nemen. Of dat nu via oorlog, handel of migratie (asiel) is.

De leden van de fractie van D66 vernemen gaarne in welk stadium de voorbereiding voor een Groenboek van Commissaris Piebalgs zich momenteel bevindt. Deze leden onderschrijven de stelling van de regering dat een geïntegreerd beleid van de EU in regio’s zoals de Hoorn van Afrika en Afghanistan/Pakistan een van de prioriteiten zou kunnen zijn. Zelf zijn deze leden van mening dat de staatssecretaris expliciet zou moeten pleiten voor een geïntegreerd beleid, niet alleen in genoemde regio’s, maar ook elders op de wereld. Gaarne vernemen zij of de staatssecretaris voornemens is hierin concrete voorstellen te doen, bijvoorbeeld ten aanzien van de Europese Dienst Extern Optreden. Welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris om dit te agenderen? Kan de staatssecretaris verder toelichten waarom in het algemeen de nadruk op de rol van productieve investeringen in de ogen van de regering toe zou moeten nemen, en hoe dit gerealiseerd zou kunnen worden?

De leden van de fractie van GroenLinks waren opgetogen over de hoge prioriteit die minister Koenders gaf aan fragiele staten en Subsahara Afrika in zijn beleid. GroenLinks is een voorstander van goed geïntegreerd beleid waarbij breed bezien wordt welke instrumenten (bijvoorbeeld van ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse zaken, defensie, landbouw of economische zaken) het beste kunnen worden ingezet om een land vooruit te helpen. In de brief van minister Verhagen met de geannoteerde agenda lijkt het er echter op dat hij de prioriteiten van EU ontwikkelingssamenwerking wil verschuiven naar dit geïntegreerd beleid in landen waar de EU, VN en/of NAVO ook militair actief zijn. Hoe stelt de staatssecretaris dit precies voor en hoe wil hij dat de EU het invult? Het is volgens de leden van de fractie van GroenLinks namelijk geen taak van ontwikkelingssamenwerking alleen om geïntegreerd beleid neer te zetten of dit te organiseren. Ontwikkelingssamenwerking is slechts één onderdeel van dit geïntegreerde beleid. Zeker wanneer er specifiek naar landen gekeken wordt

1 Het Verdrag van Lissabon voorziet voor het eerst in een rechtsgrondslag voor humanitaire hulp. De betrokken bepaling legt de nadruk op het eigen karakter van dit beleid. Het Verdrag van Lissabon bepaalt uitdrukkelijk dat de bestrijding en uitbanning van armoede het hoofddoel is van het EU-ontwikkelingsbeleid. Ander beleid met gevolgen voor de ontwikkelingslanden moet hieraan worden getoetst. Dit betekent bovendien dat het ontwikkelingsbeleid een zelfstandig beleid is en geen zijspoor van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

waar de EU, NAVO en/of VN militair actief zijn. De keuze om dit als prioriteit te kiezen voor EU ontwikkelingssamenwerking, vinden deze leden dan ook ongelukkig. Liever zien deze leden de prioriteit liggen bij coherentie van beleid om te zorgen dat het EU OS-beleid beter aansluit bij het OS-beleid van de lidstaten en andersom, bijvoorbeeld bij begrotingssteun of verantwoording door ontwikkelingslanden over ontvangen financiering. Maar ook coherentie van EU-beleid op bijvoorbeeld landbouw, handel, defensie en ontwikkelingssamenwerking, zodat deze elkaar niet tegenwerken maar juist versterken. Hoe kijkt de staatssecretaris hier naar? Is hij bereid hiervoor een lans te breken? De leden van de fractie van GroenLinks willen met een kopgroep van Europese landen een start maken met een coherenter, efficiënter ontwikkelingsbeleid neerzetten. Uiteindelijk doel is dat dit door alle EU-lidstaten en de EU zelf wordt overgenomen. Meer samenwerking en afstemming, waardoor elk donorland zich op minder thema's en in minder landen hoeft te begeven. Dit komt de effectiviteit ten goede. Zal de staatssecretaris tijdens de OS-Raad andere landen (bijvoorbeeld Engeland en de Scandinavische landen) polsen of zij iets voelen voor de vorming van zo'n kopgroep?

Antwoord van de staatssecretaris:

De verantwoordelijkheid voor de uitgaven van het OS-budget waar de VVD-fractie naar vraagt is enigszins gewijzigd onder het Verdrag van Lissabon en als gevolg van de nieuwe samenstelling van de Europese Commissie en het oprichtingsbesluit inzake de Europese Dienst Extern Optreden (EDEO). Hoge Vertegenwoordiger (HV) Catherine Ashton draagt zorg voor de algehele politieke coördinatie van het externe optreden van de Unie en heeft onder meer als taak de samenhang en doeltreffendheid te waarborgen van alle instrumenten[2], waaronder de OS-instrumenten. Daartoe zit HV Ashton de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) voor, ook wanneer deze in de samenstelling van OS-ministers bijeenkomt.

De uitvoering en het beheer van de externe programma's valt onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Voor wat betreft het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Financieringsinstrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI) ligt de verantwoordelijkheid bij de commissaris voor ontwikkelingssamenwerking, Andris Piebalgs. Besluiten over de programmering van deze OS-middelen worden door de EDEO en de Commissiediensten gezamenlijk voorbereid en door de OS-commissaris samen met de HV ter besluitvorming voorgelegd aan het college van commissarissen. Voor de humanitaire hulp (waar DG ECHO onder valt) is binnen de Commissie een aparte commissaris verantwoordelijk geworden: Kristalina Georgieva.

Het Europees Parlement (EP) heeft een belangrijke rol bij de vaststelling van de betreffende begrotingsonderdelen en de instrumenten (het EOF vormt geen onderdeel van de EU-begroting). Het EP controleert de uitgaven en overlegt met de verantwoordelijke commissarissen en de HV over het te voeren beleid. Tevens is een belangrijke controlerende functie weggelegd voor de Europese Rekenkamer, als onderdeel van haar reguliere werk.

Zoals in het regeerakkoord staat vermeld hecht Nederland eraan om het externe beleid van de EU effectiever en samenhangender te maken. Europese ontwikkelingssamenwerking is sinds de oprichting van de EEG onderdeel van het externe beleid van de EU. Via haar hulp- en samenwerkingsprogramma's (zowel het Europese Ontwikkelingsfonds als de specifieke instrumenten voor ontwikkeling,

2 Te weten: Financieringsinstrument voor Ontwikkelingssamenwerking; Europees Ontwikkelingsfonds; Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten; Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument; Financieringsinstrument voor de Samenwerking met Geïndustrialiseerde Landen; Instrument voor Samenwerking op het gebied van Nucleaire Veiligheid; Stabiliteitsinstrument.

nabuurschap, pre-accessie, mensenrechten en stabiliteit) draagt Europa bij aan een reeks van doelstellingen: verminderen van de armoede in de wereld, economische verzelfstandiging in ontwikkelingslanden, politieke stabiliteit en veiligheid, steun aan het maatschappelijk middenveld, tegengaan van klimaatverandering, versterking van wet- en regelgeving en behoorlijk bestuur.
Nederland pleit voor geïntegreerd EU-beleid in regio's zoals de Hoorn van Afrika en Afghanistan/Pakistan. Ook ten aanzien van de Grote Meren regio voert de EU geïntegreerd beleid. Bijdragen aan de aanpak van de problemen in fragiele gebieden vergt immers een breed scala aan instrumenten dat op gecoördineerde manier kan worden ingezet: hulp, handelpreferenties, politieke dialoog, militaire assistentie, civiele missies, technische assistentie, en dergelijke. De EU beschikt over de structuren en de middelen om een belangrijke bijdrage te leveren aan een dergelijke geïntegreerde benadering. Op dit moment voert de EU een belangrijke politiemissie uit in Afghanistan (EUPOL) en is de EU een grote donor in dat land. Ook in de Hoorn van Afrika opereert de EU op geïntegreerde wijze: ondermeer via de antipiraterij missie Atalanta, steun aan de lokale visserijsector en het versterken van overheidsstructuren.
Onderdeel van de geïntegreerde benadering is dat de EU ook oog heeft voor de belangen van ontwikkelingslanden in haar eigen interne beleid. Dit kabinet zal wat dit betreft blijven streven naar beleidscoherentie voor ontwikkeling (*Policy Coherence for Development*). Wat betreft coherentie in relatie tot het wapenexportbeleid kan worden opgemerkt dat Nederland alle aanvragen voor wapenexportvergunningen toetst aan de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Deze toetsing vindt plaats per aanvraag, met inachtneming van de aard van de goederen, de eindgebruiker en het eindgebruik. Voor toetsing aan het achtste, zogenaamde OS-criterium worden de defensie-uitgaven afgezet tegen de uitgaven aan de sociale sectoren (onderwijs, zorg etc.). Tevens wordt gekeken naar de hulpafhankelijkheid van het land en naar de transparantie van het defensiebudget. Hierbij wordt in de afweging meegenomen dat alle landen het recht hebben zichzelf te verdedigen, volgens het VN Handvest.

Het oprichtingsbesluit van de EDEO biedt goede aanknopingspunten om dit geïntegreerde beleid dichterbij te brengen, waarbij tevens recht kan worden gedaan aan de specifieke OS-doelstellingen. De preambule van het oprichtingsbesluit van de EDEO is wat dit betreft heel helder: "De bijdrage die de EDEO aan de externe samenwerkingsprogramma's van de Unie levert, dient erin te bestaan dat de dienst tracht ervoor te zorgen dat de programma's beantwoorden aan de doelstellingen van het extern alsook aan de doelstellingen van het OS-beleid van de Unie conform artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU"). In dit verband moet de EDEO tevens bevorderen dat de doelstellingen van de Europese consensus inzake ontwikkeling en de Europese consensus over humanitaire hulp worden verwezenlijkt."

Een sterkere focus in het EU ontwikkelingsbeleid op productieve investeringen zou goed aansluiten bij het regeerakkoord. Daarin wordt onder meer gewezen op het belang van investeringen ter bevordering van de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden, ontwikkeling van de private sector en nauwere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het ontwikkelingsproces. Van de officiële hulp (ODA, *Official Development Assistance*)[3] die onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie wordt besteed is op dit

3 Committering van officiële hulp (ODA) door de Commissie in 2009: 11% (1243 miljoen EUR) voor transport, communicatie, energie; 14% (1707 miljoen EUR) voor productie, land- en bosbouw, visserij, mijnbouw, handel en toerisme.

moment ongeveer een kwart gericht op versterking van de productie en de economische infrastructuur[3]. Commissaris Piebalgs heeft laten weten dat hij hierop meer nadruk zou willen leggen in de volgende programmeringsfase van de EU-hulp, dat wil zeggen onder de nieuwe Financiële Perspectieven 2014-2020. Dit zou één van de voorstellen kunnen zijn in het Groenboek over het EU-ontwikkelingsbeleid dat de commissaris in november hoopt te presenteren. Of andere lidstaten hierin mee zouden willen gaan is op dit moment niet bekend. Belangrijk is echter ook de positie van het EP dat in het verleden de Commissie heeft opgelegd een groot deel van de hulp in sociale sectoren te investeren. In hoeverre een eventuele verschuiving naar productieve investeringen ten koste zou gaan van begrotingssteun is op dit moment niet te zeggen. Overigens kan worden opgemerkt dat begrotingssteun ook kan worden gebruikt om een verschuiving in het beleid van ontwikkelingslanden naar ondersteuning van productieve sectoren te bevorderen, door hierop de nadruk te leggen in de afspraken en de beleidsdialoog met de ontvangende overheid.

Wat betreft de deelname aan de Informele OS-Raden en de RBZ/OS kan worden gesteld dat alle lidstaten uitgenodigd worden en in principe ook allemaal meedoen aan de beraadslagingen. Van uitbreiding waar de VVD-fractie naar vraagt is geen sprake, alle lidstaten doen al mee.
Commissaris Piebalgs en Hoge Vertegenwoordiger Ashton zullen beiden aanwezig zijn tijdens de informele bijeenkomst in Brussel. Commissaris De Gucht (Handel) zal aanschuiven bij de bespreking van de EPA-onderhandelingen.

Ik neem overigens afstand van de kwalificatie 'hulpsinterklazen' die de leden van de PVV-fractie gebruiken als aanduiding voor Europese bewindspersonen verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking.

Werkverdeling tussen donoren is een lastig proces dat maar langzaam vordert. Alle EU-donoren hebben in de praktijk moeite om scherpe prioriteiten te stellen en om zich te beperken tot een kleiner aantal terreinen, ook al zou dit de kwaliteit van de hulp ten goede komen. In het regeerakkoord is daarom aangegeven dat Nederland zich zou moeten richten op minder partnerlanden en minder sectoren, waarbij het beleid zou moeten focussen op thema's waar Nederland goed in is (onder meer watermanagement, landbouw en maatschappelijk middenveld).
Er zijn in Europees kader echter wel stappen gezet. De gedragscode inzake werkverdeling van 2007 en het operationeel raamwerk voor hulpeffectiviteit van november 2009, hebben voor intensievere uitwisseling tussen de Europese donoren gezorgd. Voor een 25-tal ontwikkelingslanden is een EU-donor bepaald die het proces van werkverdeling aan EU-zijde leidt. Nederland heeft het voortouw in Mozambique, Mali (samen met Frankrijk) en Bangladesh (samen met de Commissie). De complete lijst is de Kamer toegegaan bij het verslag van de Raad van november 2009 (Kamerstuk 21 501-02 nr. 936).
In Mozambique hebben de meeste EU-donoren recent afgesproken om hun hulpactiviteiten – naast de al geharmoniseerde begrotingssteun -- te concentreren op maximaal drie sectoren per EU-donor. In Mali is de voortgang beperkt, onder meer omdat de Malinese overheid weinig belangstelling toont voor werkverdeling tussen de donoren en Frankrijk zich in dit land niet wil beperken tot maximaal drie sectoren. In Rwanda heeft de regering zelf het initiatief genomen en heeft zij een strikte werkverdeling tussen de aanwezige donoren voorgesteld, voortbouwend op de EU-gedragscode.

Verder delegeren EU-donoren soms OS-middelen naar elkaar in het kader van werkverdeling. De Commissie delegeert momenteel voor meer dan EUR 100 miljoen naar EU-donoren (bv GTZ in Duitsland) en krijgt een dito bedrag retour. Nederland laat in Benin de hulp aan *'public finance management'* via de Commissie lopen. De financiering van het onderwijsprogramma in Benin gaat via Denemarken. Denemarken financiert de watersector via Nederland. Financiering van gezondheidszorg in Zambia laten we deels via Zweden (SIDA) lopen. In Ghana is het VK (DFID) onze *silent partner* in de gezondheidszorg.
Dit proces zal ook in de komende jaren doorlopen. De verantwoordelijke Directeuren-generaal van de lidstaten en de Europese Commissie bespreken de voortgang van de gemaakte afspraken regelmatig om de vaart erin te houden.

Binnen de Europese Ontwikkelingssamenwerking is in zekere zin al sprake van een informele kopgroep van min of meer 'gelijkgezinde' landen. Deze groep bestaat uit lidstaten die voldoen aan de 0,7% ODA-norm (Zweden, Denemarken, Luxemburg, Nederland), of die gecommitteerd zijn om daar snel naartoe te groeien (VK, België, Spanje, Ierland). Er zijn vooralsnog geen formele plannen om afspraken, binnen een kleinere groep, te maken op het gebied van werkverdeling. Ik ben echter voornemens de relatie met de gelijkgezinde EU-lidstaten te gebruiken om de (EU-)hulp effectiever te maken en te moderniseren.

De leden van de SP-fractie wijzen terecht op het belang van implementatie van bestaand EU-beleid. Tegelijk heeft het kabinet er begrip voor dat voorafgaand aan de programmering onder de komende Financiële Perspectieven het bestaande beleid tegen het licht wordt gehouden en op houdbaarheid gecheckt. In dit verband zou onder meer een grotere nadruk op productieve sectoren kunnen worden afgesproken.
Evaluaties van het Europese ontwikkelingsbeleid worden onder meer door de evaluatiedienst van de Commissie uitgevoerd. In het kader van de reguliere beleidsdoorlichtingen is de Nederlandse IOB begonnen met een evaluatie van de Europese ontwikkelingssamenwerking die in 2012 zal worden afgerond.

Begrotingssteun
Naar de mening van de leden van de VVD-fractie lag bij het Europese OS-beleid tot nu toe een veel te groot accent op begrotingssteun. Kan de staatssecretaris aangeven hoeveel haast gemaakt zal worden bij het verleggen van de nadruk op begrotingssteun naar investeringen? Wanneer kunnen we daar de resultaten van zien? Zal hij daarbij de vinger aan de Europese pols houden en ook de Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen in dat opzicht? Heeft Nederland in dat opzicht ook medestanders onder de lidstaten die betrokken zijn bij het EU-OS beleid? Zo ja, om welke landen gaat het dan? Is de staatssecretaris bereid bij zijn Europese collega's erop aan te dringen dat inderdaad de lidstaten een grotere invloed moeten kunnen uitoefenen op de mate waarin de Europese Unie haar OS-middelen inzet voor begrotingssteun, op de landenkeuze enz.? De leden van de VVD-fractie ondersteunen van harte de wens van de Nederlandse regering om stevig met de Commissie en de andere lidstaten in gesprek te gaan over het beleid inzake Europese begrotingssteun voor ontwikkelingslanden.

Er is al langer discussie over het EU-beleid inzake begrotingssteun. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vinden het goed dat toegewerkt wordt naar een nauwer gecoördineerd beleid van Commissie en lidstaten op dit terrein, maar willen graag meer duidelijkheid over de Nederlandse inzet op dit terrein. In de geannoteerde agenda staat dat

begrotingssteun een zeer nuttige hulpmodaliteit is, maar alleen in partnerlanden waar de omstandigheden dit toe laten. De Commissie heeft een grote eigen bevoegdheid voor het verlenen van begrotingssteun. Welke concrete mogelijkheden ziet Nederland voor het monitoren van het nakomen van de afspraken die bij EU-begrotingssteun worden gegeven? De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hechten bij begrotingssteun een groot belang aan meetbare doelen en tussendoelen, en daaraan gekoppelde monitoring.

Wat betreft de leden van de PVV-fractie hoeven de ontwikkelingshulpministers dus ook niet te spreken over een onderwerp als 'Europese begrotingssteun', laat staan over het nog te verschijnen 'Groenboek begrotingssteun'. Van deze leden hoeft dat 'Groenboek' überhaupt niet te verschijnen en als het dan toch het levenslicht ziet, kan het wat hen betreft meteen de prullenbak in. Weg ermee. Begrotingssteun leidt slechts tot hulpverslaving en machtsbestendiging. Behalve een paar Afrikaanse elites, wordt er helemaal niemand beter van, en zeker de Nederlandse belastingbetaler niet. Deze leden zeggen: geen één belastingcent meer naar begrotingssteun. Graag een reactie van de staatssecretaris.

De leden van de CDA-fractie vinden het van groot belang dat de discussie over EU-begrotingssteun gevoerd wordt. Deze leden hebben zich hierover eerder kritisch uitgelaten, onder andere ten aanzien van Rwanda. Zij onderstrepen de inzet van Nederland dat het EU-beleid inzake begrotingssteun wordt verhelderd en aangescherpt. Welke lidstaten ondersteunen deze verscherping van Nederland? Wordt het Groenboek naar de Kamer gestuurd?

De leden van de SP-fractie waarderen de Nederlandse inzet op het gebied van Europese begrotingssteun. Het beleid moet inderdaad verhelderd en aangescherpt worden. Als Nederland - met goede redenen - haar begrotingssteun aan Rwanda intrekt, dan moet de EU hier natuurlijk niet tegelijkertijd mee doorgaan. Deze leden wachten het Groenboek en de Mededeling dan ook met veel interesse af. Maar tegelijkertijd bekruipt hen wel een beetje het gevoel dat de pot hier de ketel verwijt. Want waar Nederland van oordeel is dat de Commissie de bijbehorende beleidsdialoog en politieke dialoog met ontvangende landen veel scherper moet voeren, laat de Nederlandse regering dit zelf nogal eens achterwege. Een actueel voorbeeld is Burundi waar momenteel tal van oppositieleiders en onafhankelijke journalisten met de dood bedreigd worden. Niet zelden door/met behulp van dezelfde politie aan wie Nederland (sectorale) begrotingssteun voor veiligheidshervorming geeft. Wat doet Nederland eigenlijk? Welke consequenties stelt zij concreet in het vooruitzicht? Heeft dit effect? Hoe wordt dat gemeten? Welke sancties stelt Nederland voor als de Commissie toch (weer) de verkeerde kant op beweegt: intrekking bijvoorbeeld?

De leden van de fractie van D66 zijn content met het feit dat de Raad op aandringen van Nederland besloten heeft om toe te werken naar een nauwer gecoördineerd beleid van Commissie en lidstaten op het gebied van begrotingssteun. Deze leden sluiten zich aan bij het oordeel van de regering dat ontwikkelingslanden waar basisvoorwaarden op het gebied van goed bestuur, corruptiebestrijding en mensenrechten ontbreken, in principe niet in aanmerking dienen te komen voor deze vorm van hulp. Op welke manier zal de staatssecretaris dit inbrengen tegenover de Commissie en andere lidstaten? Zal hij pleiten voor (een onderzoek naar) een uniforme toetsingskader voor de criteria waarbij het verliezen van begrotingssteun mogelijk in beeld komt? De leden van de fractie van D66 pleiten ervoor dat in Europees verband periodieke toetsing van die criteria, op basis van bijvoorbeeld een commissierapport, plaatsvindt. Kan de staatssecretaris hier een reactie op geven?

Antwoord van de staatssecretaris

Het kabinet is tegenstander van het gebruik van begrotingssteun in ontwikkelingslanden waar basisvoorwaarden op het gebied van goed bestuur, corruptiebestrijding en mensenrechten ontbreken (zie ook het regeerakkoord). Dit impliceert dat Nederland van mening is dat de Commissie terughoudender zal moeten worden bij het toekennen van begrotingssteun. Nederland zal deze positie tijdens de Informele OS-Raad met kracht uitdragen.

In hoeverre Nederland op dit punt voldoende medestanders heeft is nog moeilijk te zeggen. Bij verschillende gelegenheden heeft Duitsland zich eveneens kritisch uitgesproken over het Commissiebeleid op dit punt. Er zijn echter ook lidstaten die vooral de bekende voordelen van deze hulpmodaliteit benadrukken. Over het algemeen lijkt de toon van het debat over begrotingssteun binnen de EU wel iets kritischer dan een paar jaar geleden.

Fundamentele veranderingen in het algemene beleid van de Commissie ten aanzien van begrotingssteun zijn echter niet direct op korte termijn te verwachten. De publieke consultatie over het groenboek en de discussie over de daarop volgende mededeling over begrotingssteun zullen doorlopen tot in de zomer van 2011. De beoogde raadsconclusies over een beter gecoördineerde aanpak van begrotingssteun binnen de EU zullen derhalve vooral van belang zijn voor de volgende programmeringsfase, dat wil zeggen voor de periode vanaf 2014.

Het door de leden van de D66-fractie gesuggereerde uniforme toetsingskader voor de toekenning van begrotingssteun zou een mogelijkheid kunnen zijn. Wat dit precies zou kunnen inhouden en of hiervoor steun binnen de EU zou bestaan zal nader moeten worden bezien

Nederland zal in de tussentijd kritisch blijven kijken naar eventuele besluiten over toekenning van begrotingssteun; waar de genoemde voorwaarden onvoldoende zijn gegarandeerd zal Nederland in de betreffende beheerscomités (in comitologie) tegenstemmen. Het zal dan afhangen van de positie van andere lidstaten of het besluit doorgang kan vinden. Zoals eerder is benadrukt, blijft het wel een gegeven dat de Commissie een grote mate van eigen bevoegdheid heeft bij de implementatie van de EU-hulp. Lidstaten kunnen daar (via comitologie) maar in beperkte mate invloed op uitoefenen; zij beschikken niet over een veto bij individuele financieringsbesluiten. Het is daarom van belang stevig met de Commissie en andere lidstaten in gesprek te gaan over het beleid terzake.

De officiële reactie van Nederland op het groenboek zal met de Kamer worden gedeeld. Het kabinet wijst er graag op dat de Kamer ook een eigen reactie zou kunnen formuleren en deze in de door de Commissie georganiseerde publieke consultatie zou kunnen indienen.

Wat betreft de meetbare doelen waar de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid naar vragen, kan worden gewezen op de MoUs (*Memoranda of Understanding*) die begrotingssteundonoren, inclusief de Commissie, samen met de ontvangende overheid opstellen. Daarin staan altijd (vele) afspraken over concrete doelen die gekoppeld zijn aan de verstrekking van de begrotingssteun. Dit varieert van de gewenste groei van de nationale belastingopbrengst, maatregelen voor het terugdringen van bureaucratie bij de oprichting van bedrijfjes en hervormingen in de justitiële sector, tot aan het aantal kilometers aan te leggen rurale wegen, het aantal op te leiden onderwijzers en het percentage bevallingen waarbij gekwalificeerde hulp aanwezig is.

De donoren monitoren de voortgang op dit soort doelen samen met de regering en eventueel maatschappelijke organisaties. De uitkomsten worden jaarlijks besproken met de overheid in het kader van de beleidsdialoog. In voorkomende gevallen worden daar ook gevolgen aan verbonden, zoals de vermindering van de begrotingssteun. Dat geldt onder meer voor de variabele tranches die de Commissie vaak hanteert.

Ik ben het oneens met de suggestie van de leden van de PVV-fractie dat behalve een paar elites in Afrika niemand beter wordt van begrotingssteun. Door begrotingssteun krijgen deze overheden additionele middelen voor hun vaak geringe begrotingen (het budget van sommige Afrikaanse landen is kleiner dan dat van een middelgrote Nederlandse gemeente). In combinatie met de concrete afspraken over prioriteiten en hervormingen in het overheidsbeleid, leidt dit wel degelijk tot concrete resultaten voor de gewone burger in de begunstigde ontwikkelingslanden. Zo konden volgens de Commissie dankzij haar steun de afgelopen vijf jaar meer dan 9 miljoen kinderen de lagere school afmaken, werden 720.000 onderwijzers opgeleid, 5000 gezondheidscentra geopend of gerenoveerd en was bij meer dan 4 miljoen geboortes gekwalificeerd personeel aanwezig.

De leden van de fractie van de SP wijzen op het belang van een scherpe dialoog met de regering van landen zoals Burundi. Nederland onderschrijft dat en voert zowel bilateraal als via de EU een kritische maar constructieve politieke dialoog met de Burundese autoriteiten. In gesprekken met Burundese ministers hebben zowel het hoofd van het Nederlandse Ambassadekantoor ter plaatse als de EU-vertegenwoordigers de afgelopen maanden de druk op de media en de oppositie meerdere keren aan de orde gesteld. De Nederlandse programmasteun aan de veiligheidssector is gericht op een professioneler en transparanter opererende sector, in een land dat recent uit een conflict is gekomen en waar ex-strijders in leger en politie zijn opgenomen. Wat betreft bilaterale begrotingssteun kan worden verwezen naar de kamerbrief van 26 mei 2010. Er is nog geen besluit genomen over eventuele begrotingssteun in 2010/2011. De Kamer zal daarover te zijner tijd nader worden geïnformeerd.

EPA onderhandelingen

Er wordt inmiddels acht jaar onderhandeld over de Economische Partnerschap Akkoorden (EPA's). De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vinden dat de EU terughoudend moet zijn bij het afsluiten van de zogenaamde individuele EPA's: handelsakkoorden per land. Eén van de doelstellingen van de EPA's is regionale economische integratie en ontwikkeling. Kan de regering ons meer vertellen over impact-studies die de afgelopen tijd gedaan zijn met betrekking tot de EPA's? Wat zijn de uitkomsten en hoe zijn die uitkomsten van invloed op de lopende onderhandelingen? De leden van de fractie van de PvdA zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het voortbestaan van de interim EPA's zorgelijk of onwenselijk is. Deze leden willen daarnaast nogmaals de noodzaak benadrukken om ook in WTO-verband tot een succesvolle afronding te komen van de huidige Doha-ronde. De positie van ontwikkelingslanden staat in de Doha-ronde centraal, maar uiteindelijke vormen de belangen van de grote voedselproducerende handelsblokken, inclusief de EU, het grootste struikelblok. Is de nieuwe bewindspersoon van plan dit onderwerp aan te kaarten tijdens de informele OS-raad? Zo ja, wat zal de inzet zijn? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie delen de zorgen van de regering over de stagnatie in de onderhandelingen. Op welke wijze gaat de Commissie hieraan een impuls geven? Wat is de positie ten aanzien van de EPA's van de ACS-landen? Deze leden zijn van mening dat om

invulling te geven aan onze bijzondere band met Suriname de positie van Suriname in de onderhandelingen, bijvoorbeeld over de prijs van bananen, zou moeten worden ondersteund. Wat is hiervan de stand van zaken? Hoe wordt hier door andere Europese lidstaten tegen aangekeken?

De onderhandelingen over de EPA's liggen inderdaad stil en hier is, naar de mening van de leden van de SP-fractie, ook een goede reden voor: onrealistische eisen van de kant van de EU. Kan de staatssecretaris de Kamer de nieuwe voorstellen van de Europese Com,missie aan de ACS-landen doen toekomen? Welke verschillende openstaande punten betreft het en welke tijdslijnen stelt de Commissie voor? Valt hier ook het voorstel onder om GSP+ in te voeren?

De leden van de fractie van D66 delen de bezorgdheid van de regering ten aanzien van de stagnatie in de onderhandelingen en de afnemende geloofwaardigheid van het proces. Deze leden zouden gaarne vernemen of de staatssecretaris de bereidheid van de Commissie om nieuwe voorstellen aan de ACS-landen aan te bieden ondersteunt. Kan de staatssecretaris meer zeggen over de inhoud van deze mogelijke nieuwe voorstellen?

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich ernstig zorgen over de EPA onderhandelingen. Kan de staatssecretaris meer informatie geven over welk onderhandelingsbod er nu namens de EU op tafel ligt aan de verschillende Afrikaanse ACS-regio's waarmee wordt onderhandeld? Wat is de inschatting van de staatssecretaris over de ontwikkelingsvriendelijkheid van deze voorstellen? In hoeverre zou een nieuwe serie voorstellen van de EU afwijken van wat nu op tafel ligt? In hoeverre wordt de beperkte ontwikkeling en de fragiliteit van de ACS-economieën in Afrika daadwerkelijk meegewogen als het gaat om de markttoegang die zij moeten bieden?

<u>Antwoord van de staatssecretaris:</u>
Er is een groot aantal studies gedaan naar de EPA's en de te verwachten effecten van deze akkoorden op de handelsstromen tussen de EU en de ACS-landen, op de economieën en op de fiscale positie van deze landen als gevolg van teruglopende tariefinkomsten. De meeste van deze studies baseren zich noodgedwongen op aannames over mogelijke onderhandelingsuitkomsten.
De studies zijn over het algemeen publiek en worden gebruikt door de onderhandelaars van beide zijden, onder andere waar keuzes moeten worden gemaakt betreffende het tempo van liberalisering en de van liberalisering uit te sluiten producten. Een veel geciteerde studie waarvan de aanbevelingen door de Europese Commissie zijn overgenomen betreft het onder leiding van PriceWaterhouseCoopers uitgevoerde *Sustainability Impact Assessment of the Economic Partnership Agreements between the EU and the African, Caribbean and Pacific countries* (2007). De aanbevelingen van dit *assessment* bestrijken een breed scala aan onderwerpen, waaronder markttoegang, oorsprongsregels, flankerende ontwikkelingssamenwerking en ondersteuning van regionale integratie.
De inwerkingtreding van het EU-Cariforum EPA biedt de mogelijkheid tot bestudering van de daadwerkelijke effecten van een EPA. Een in september van dit jaar door het *Caribbean Policy Research Institute* (CaPRI) gepubliceerde studie concludeert dat de effecten van het Cariforum EPA op vier onderzochte Caribische landen tot nog toe beperkt zijn; zowel export- als importvolumes zijn nauwelijks gewijzigd terwijl de terugval in tariefinkomsten binnen de perken bleef.

Leden van verschillende fracties vragen naar de manier waarop de Europese Commissie

een nieuwe impuls aan de onderhandelingen gaat geven. Er zijn echter op dit moment geen nieuwe voorstellen geformuleerd of aangeboden aan de ACS-landen. De Europese Commissie, die sinds 2002 met de verschillende ACS-regio's onderhandelt, heeft geconcludeerd dat de onderhandelingen met de meeste ACS-regio's om verschillende redenen moeizaam tot zeer moeizaam verlopen. Eén van de redenen is het ontbreken van een gevoel van urgentie aan ACS-zijde. Andere genoemde redenen zijn de onervarenheid van de ACS-landen met het onderhandelen in een regionaal verband - hetgeen resulteert in gebrekkige mandatering van de regionale onderhandelaars- en politieke weerstand tegen het EPA-proces als zodanig.
De Europese Commissie wil in deze fase met de lidstaten reflecteren over de vraag hoe er nieuw momentum in de EPA onderhandelingen kan worden gebracht. Naar de inschatting van de Commissie zullen de verdere onderhandelingen in ieder geval aan een duidelijk tijdpad met een streefdatum moeten worden gebonden. Hierbij speelt ook mee dat aan verschillende ACS-landen volledig vrije toegang tot de Europese markt wordt geboden (*Duty Free Quota Free*) op basis van getekende of geparafeerde interim-EPA's, terwijl ratificatie en implementatie van deze interim-EPA's in een aantal gevallen lijkt uit te blijven. Daarnaast is de Commissie bereid te onderzoeken in hoeverre er nadere voorstellen aan de ACS-landen kunnen worden gedaan die de onderhandelingen vooruit zouden kunnen helpen.

Het kabinet deelt de inschatting van de Commissie en is daarbij van mening dat er zorgvuldig moet worden gecommuniceerd met de ACS-landen over de EPA's en de betekenis die deze hebben of kunnen hebben voor de ACS-landen. Daarbij zou de dialoog moeten worden verdiept, zodat wederzijds meer begrip kan ontstaan over wensen, mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de EPA-onderhandelingen. Ook is het van belang dat er in het EPA-proces gedifferentieerd wordt; in iedere ACS-regio is de situatie immers anders. Bovendien is er ook binnen de ACS regio's sprake van verschillende benaderingen van het EPA-proces door individuele ACS-landen. Naar de inschatting van het kabinet staat de Europese Commissie open voor deze gedachten.

Het onderhandelingsbod dat namens de EU op tafel ligt is verschillend voor ieder van de ACS-regio's en ontwikkelt zich per onderhandelingsronde. In algemene zin geldt dat de EU volledig vrije markttoegang biedt in ruil voor een aanzienlijke mate van liberalisering aan ACS-zijde, zodanig dat wordt voldaan aan het vereiste van Artikel XXIV van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) dat stelt dat in een vrijhandelsakkoord "*substantially all the trade*" moet worden geliberaliseerd. Dit betekent dat de ACS-landen de meest gevoelige producten kunnen uitsluiten van liberalisering, zo lang het totale markttoegangsbod voldoet aan de eisen van Artikel XXIV. Daarnaast is sprake van een ruimhartige opstelling van de EU voor wat betreft het tempo van liberalisering aan ACS-zijde, de oorsprongsregels, vrijwaring, bescherming van *infant industries* en voedselzekerheid. Uit de bepalingen op deze punten blijkt dat de EU zich rekenschap geeft van het ontwikkelingsniveau van de ACS-landen. De inzet van het kabinet is om de EPA's, binnen de kaders van WTO conformiteit, bij te laten dragen aan de ontwikkeling van de ACS-landen. Nederland heeft er bij de Europese Commissie in het verleden meermaals op aangedrongen de ACS-landen verder tegemoet te komen in de EPA onderhandelingen. Het kabinet zal de definitieve EPA teksten op de merites beoordelen.

Het standpunt van de ACS-landen zelf verschilt van regio tot regio. Zoals bekend heeft de Caribische regio al een volledige regionale EPA met de EU afgesloten. De

onderhandelingen met de West-Afrikaanse regio, met Zuidelijk-Afrika en met de Oost-Afrikaanse gemeenschap zijn relatief vergevorderd. Binnen de West-Afrikaanse regio en binnen de groep van Zuidelijk-Afrikaanse landen is sprake van wisselend enthousiasme en betrokkenheid; dit vertaalt zich in een moeizame regionale standpuntbepaling. In de overige regio's zijn er landen die graag met de EU onderhandelen en ook een interim-EPA hebben afgesloten tot landen die feitelijk geen enkele interesse voor de onderhandelingen aan de dag leggen.

De prijs van bananen waar de leden van de CDA-fractie naar vragen is geen onderwerp van onderhandelingen tussen de EU en Suriname. Bananen uit Suriname kunnen vrij van rechten en quota worden ingevoerd in de EU op basis van het Cariforum EPA. De EU heeft decennialang preferentiële markttoegang geboden aan de ACS-landen. Hiervan is in WTO kader vastgesteld dat deze strijdig is met WTO beginselen, omdat andere ontwikkelingslanden door de preferentiële ACS markttoegang worden gediscrimineerd. In 2009 heeft de EU een akkoord bereikt met de niet-ACS bananenproducerende landen, op basis waarvan de invoerheffingen op bananen voor deze landen de komende jaren stapsgewijs verlaagd zullen worden. De concurrentie voor de ACS-landen neemt hierdoor toe, hetgeen de prijzen en inkomsten van de Surinaamse bananensector onder druk zet. De EU heeft zich gecommitteerd aan het verlenen van assistentie bij de sociaaleconomische aanpassingen van de bananenindustrie in de tien ACS-landen met een substantiële bananenexport naar Europa, waaronder Suriname. De EU stelt een bedrag van EUR 190 miljoen beschikbaar voor het vergroten van het concurrentievermogen van de bananensector, economische diversificatie en/of de aanpak van negatieve gevolgen van de gewijzigde marktsituatie. Het benodigde besluit over de beschikbaarstelling van deze middelen is momenteel onderwerp van consultaties tussen de Raad, de Commissie en het Europees Parlement. Nederland dringt aan op snelle afronding. Er zijn geen aanwijzingen dat andere lidstaten in deze fase nog bedenkingen hebben bij deze ondersteuning.

Het kabinet wijst de leden van de SP-fractie er op dat het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) open staat voor alle ontwikkelingslanden. Verschillende ACS-landen maken gebruik van het APS, dat de best mogelijke markttoegang biedt voor de landen die geen EPA afsluiten. Het Algemeen Preferentieel Stelsel Plus (APS+) biedt betere markttoegang dan het APS voor ontwikkelingslanden die niet zijn gekwalificeerd als Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Met uitzondering van Zuid-Afrika komen alle ACS-landen in aanmerking voor APS+ mits zij 27 internationale conventies (met name op het terrein van mensenrechten, arbeidsrechten en duurzaamheid) ratificeren en effectief implementeren. Het APS zal de komende jaren worden herzien.

De Doha ronde staat niet geagendeerd voor deze informele bijeenkomst en het kabinet ziet geen reden dit aan te kaarten. De EU stelt zich constructief op in de Doha ronde en de ontwikkelingsdimensie is voldoende aanwezig in het EU standpunt. Het kabinet zal er op toezien dat dit het geval blijft.

Innovatieve Financiering

De leden van de VVD-fractie vragen de staatssecretaris aan te geven wat concreet verstaan kan worden onder "innovatieve financieringen met een behoorlijk revenupotentieel"? Gaat het daarbij wellicht om investeringen die worden terugbetaald zoals bij de Nederlandse Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de discussie over een mogelijke belasting op financiële transacties actueel is in EU-verband. De discussie is ook van groot belang voor ontwikkelingslanden. Staat deze discussie op de agenda van de informele raad, of is de minister of staatssecretaris van plan deze discussie ter sprake te brengen? Wat zal dan de Nederlandse inzet op dit punt zijn? Acht de regering dit wenselijk en haalbaar, en waar zou de opbrengst aan besteed moeten worden? Is bekend wat het standpunt van andere OS-ministers op dit punt is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn die standpunten?

In het kader van Europa en ontwikkelingshulp hebben de leden van de PVV-fractie nog een laatste vraag aan de staatssecretaris: waarom gaf Nederland de afgelopen jaren steeds 0,8 procent van ons nationale inkomen - let wel, bijna 5 miljard euro per jaar - uit aan ontwikkelingshulp, terwijl bijvoorbeeld Duitsland maar 0,4, Oostenrijk maar 0,37 en Italië dit jaar zelfs maar 0,2 procent aan ontwikkelingshulp besteedt? Waarom was Nederland al die tijd het GroenLinks van Europa? Graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie delen de mening van de regering dat meerwaarde van innovatieve financiering onder andere ligt in het potentieel van nieuwe partnerschappen voor ontwikkeling, bijvoorbeeld met de private sector, zoals is opgepakt ter voorbereiding van de MDG-Top onlangs in New York. Worden in andere EU-lidstaten soortgelijke initiatieven ondernomen? Welke rol kan Nederland daarbij spelen?

Vorige week werd bekend dat de Europese Commissie een mondiale tax op financiële transacties wil doorvoeren. Tot het zover is stelt Brussel een alternatieve belasting voor de financiële sector voor die € 25 miljard per jaar kan opbrengen. De regering is hier geen voorstander van omdat er teveel overlap met de bankenheffing zou zijn. De leden van de SP-fractie vragen de staatssecretaris om aan te geven waar de overlap volgens hem precies zit. De regering liet eerder ook weten dat zij geen voorstander is van een Europese tax op financiële transacties. Steunt de regering dit voorstel van de Europese Commissie - nu het om een mondiale tax gaat – nu wel? Naast deze verschillende vormen van innovatieve financiering bestaan er nog vele anderen. Zo stelde Oxfam-Novib vorige week voor om een heffing op scheepvaart in te voeren. Scheepsbrandstoffen zijn tot nu toe - in tegenstelling tot benzine - geheel onbelast, terwijl de uitstoot sinds 1990 is verdubbeld. Graag een reactie van de staatssecretaris. Daarnaast bestaan er verschillende mogelijkheden om op Europees niveau iets te doen aan miljoenen (miljarden) die Afrika jaarlijks verliest als gevolg van belastingontduiking, -ontwijking, en -vrijstelling door (Westerse) multinationals. Zo bleek onlangs uit het Global Financial Integrity rapport dat in de voorbije veertig jaar het Afrikaanse continent meer dan 850 miljard dollar aan inkomsten heeft misgelopen[4]. Corruptie blijkt voor slechts drie procent van het totale bedrag verantwoordelijk te zijn. Het overgrote deel van de misgelopen inkomsten, tot 65 procent, is toe te schrijven aan commerciële belastingontduiking, vooral via dumping door multinationale bedrijven. (De overige dertig procent komt uit drugshandel, verkoop van namaakgoederen en afpersing.). En hoewel de EU onlangs haar transparantierichtlijn Europese multinationals heeft herzien, ontbreekt hierin (vooralsnog) de verplichting om informatie op te nemen over geldstromen die van land tot land lopen. In de VS is zulke wetgeving onlangs wèl aangenomen. Is Nederland bereid hier ook binnen de EU voor te pleiten?

De leden van de fractie van D66 vragen of de wens van de minister dat er in ieder geval geen oormerking van fondsen voor specifieke doelen komt, zijn enige wens is? Zo neen, welke

4 Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development, “ http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf

additionele wensen zijn er, en is het mogelijk en/of wenselijk dat de minister deze wensen als voorwaarden op tafel legt?

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de vorige regering zich ervoor heeft ingezet dat klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden additioneel moet zijn aan geld voor ontwikkelingssamenwerking. Een mogelijk financieringsbron zou de internationale en/of Europese koolstofmarkt kunnen zijn (denk aan ETS veilingopbrengsten). Hoe staat de staatssecretaris hiertegenover als nieuwe financieringsbron voor klimaatmitigatie en -adaptatie? Staat de staatssecretaris achter het principe dat "de vervuiler betaalt"? De fractie van GroenLinks heeft de vorige regering per aangenomen motie gevraagd het Nederlands fiscaal stelsel voor multinationale ondernemingen door te lichten op belastingontduiking en -ontwijking ten koste van ontwikkelingslanden. Uit schattingen van verschillende onderzoekers blijkt namelijk dat veel geld uit ontwikkelingslanden verdwijnt door belastingontduiking en -ontwijking, waardoor ontwikkelingslanden weinig inkomstenbronnen overhouden behalve geld van donors als Nederland. Is de staatssecretaris bereid een einde te maken aan deze praktijk, waarbij geld dat we aan ontwikkelingslanden geven via deze weg weer in Nederland terecht komt?

<u>Antwoord van de staatssecretaris:</u>
De hier bedoelde voorstellen voor innovatieve financiering met een behoorlijk revenupotentieel betreffen mechanismes die veel middelen kunnen genereren. Het gaat hierbij niet uitsluitend om investeringen die worden terugbetaald, maar ook om bijvoorbeeld opbrengsten uit nieuwe heffingen of opbrengsten uit emissierechten. Ook mechanismen met een duidelijke hefboomwerking komen mogelijk aan de orde; dit zijn mechanismen waarbij ontwikkelingsuitgaven door donoroverheden leiden tot vergelijkbare of grotere investeringen door andere actoren, bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

Mede in reactie op de vragen van de leden van D66 wijst het kabinet erop dat in de conclusies van de RBZ/OS van juni 2010 is opgenomen dat innovatieve financiering wordt onderzocht met het oog op waarborging van voorspelbare financiering voor duurzame ontwikkeling. Dit is een belangrijke voorwaarde. Daarbij dienen innovatieve financieringsmechanismen effectief te zijn en mogen ze geen overmatige (administratieve) last vormen voor ontwikkelingslanden, zoals vastgelegd in de slotverklaring van de Algemene Vergadering van de VN na afloop van de recente MDG-Top (Millennium Development Goals) in New York.

Een heffing op financiële transacties vormt mogelijk één van de mechanismes met een behoorlijk revenupotentieel die in de discussie aan de orde komt, maar het onderwerp als zodanig staat niet op de agenda van de Informele Raad. Op dit moment kan ook niet worden aangegeven wat de standpunten hierover zullen zijn. Van de huidige (demissionaire) Belgische regering is bekend dat zij een groot voorstander van een heffing op financiële transacties; België brengt dit onderwerp in diverse fora op, zoals onlangs tijdens de jaarvergadering van de Wereldbank. Nederland stelt zich in deze discussie vooralsnog terughoudend op. Oormerking van nieuwe heffingen, zoals een eventuele heffing op financiële transacties voor ontwikkelingsdoeleinden, zou tot gevolg hebben dat de opbrengsten toegerekend worden aan de Nederlandse ODA-prestatie.

De Commissie zal naar verwachting in het voorjaar van 2011 met voorstellen komen op

het gebied van belastingen op de financiële sector. Dit behelst zowel een financiële transactiebelasting als een financiële activiteitenbelasting. Er is echter nog veel onduidelijk over de impact en effectiviteit van extra belastingen op de financiële sector. De[5] Europese Raad zal daarom de Tax Policy Group (TPG) eind oktober vragen hoe een en ander zou kunnen worden uitgewerkt. De TPG zal hierover in maart 2011 aan de Ecofin Raad rapporteren.
De Commissie stelt dat een financiële transactiebelasting alleen zinnig is wanneer deze wereldwijd wordt ingevoerd. Het kabinet is het hiermee eens. Bij Europese invoering zullen financiële transacties worden verplaatst naar landen die deze belasting niet kennen. Daardoor is de maatregel niet effectief en doet hij tevens afbreuk aan de concurrentiepositie van de EU. De president van de ECB, de heer Trichet, sprak zich om deze reden al krachtig uit tegen een financiële transactiebelasting. Een wereldwijde invoering zou ontwijking tegengaan, maar tijdens de G20-top in juni 2010 is gebleken dat maar weinig G20-landen een dergelijke belasting in willen voeren.
Er wordt momenteel veel nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld. Dit is essentieel om de noodzakelijke hervormingen binnen de financiële sector te bewerkstelligen en het vertrouwen terug te winnen. Voorbeelden zijn: de verhoging van kapitaaleisen onder Basel III, strengere eisen voor derivaten en beleggingsfondsen en een ex ante depositogarantiestelsel. Er is sprake van een opeenstapeling van maatregelen waardoor de kans bestaat dat de nieuwe voorstellen elkaar overlappen. Dit kan leiden tot onevenredige lastenverzwaring voor de financiële sector. Dat is onwenselijk omdat belangrijke functies van de financiële sector binnen de Nederlandse economie, zoals kredietverlening aan het MKB, hierdoor in het gedrang kunnen komen.

Wat betreft een mogelijke heffing op scheepvaart is het van belang dat in het kader van de International Maritime Organization (IMO) wordt gesproken over een set van mondiaal geldende maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen door de zeevaart te verminderen.

Wat betreft de door de PVV gevraagde redenen voor de omvang van de Nederlandse ontwikkelingshulp in het verleden, wijst de staatssecretaris op de waarde die in Nederland al decennia wordt toegekend aan ontwikkelingssamenwerking. Nederland behoort sinds de jaren zestig tot de koplopers als het gaat om de omvang van de officiële hulp, samen met de Scandinavische landen Zweden, Denemarken en Noorwegen. In Europees kader is in 2004 afgesproken dat alle 'oude' lidstaten uiterlijk in 2015 tenminste 0,7% van BNP voor officiële hulp beschikbaar zullen stellen, via een tussendoel van minimaal 0,51% in 2010. Deze politieke afspraak wordt door sommige regeringen van lidstaten genegeerd, terwijl andere het als leidraad zien voor hun begrotingsbeleid. Zo heeft de nieuwe regering van het VK ondanks de bezuinigingen en budgettaire krapte het streven van de vorige regering overgenomen om toe te groeien naar 0,7% van het BNP in 2013.

Meerdere EU lidstaten kennen initiatieven op het gebied van partnerschappen voor ontwikkeling met de private sector. Zo heeft het VK van nieuwe partnerschappen voor ontwikkeling een prioriteit gemaakt in het nieuwe regeerakkoord. Men werkt onder meer met bedrijven in de mobiele telefonie sector en met multinationals op het gebied van gezondheid. In Denemarken zijn partnerschappen met investeringsmaatschappijen en banken opgezet. Deze EU donoren hebben onderling contact hierover en wisselen informatie en contacten uit.

5 De 'Tax Policy Group' is een high-level groep waar vertegenwoordigers van de ministers van Financiën van de lidstaten spreken over de prioriteiten en mogelijkheden voor belastingharmonisatie in de EU.

Nederland heeft dit voorjaar binnen de EU actief gepleit voor verbeteringen op (internationaal en nationaal) belastinggebied in het belang van ontwikkelingslanden. De RBZ heeft daartoe in juni 2010 conclusies aangenomen op het onderwerp Belastingen en Ontwikkeling, onder andere op het onderwerp *country by country reporting*. In de raadsconclusies staat het belang van belastingheffing voor de binnenlandse inkomstenverwerving en de kwaliteit van het bestuur in ontwikkelingslanden centraal. Ontwikkelingslanden dienen meer te profiteren van de internationale ontwikkelingen op het gebied van transparantie en uitwisseling van informatie over belastingontduiking, -ontwijking en andere vormen van illegale kapitaalvlucht. De EU roept zichzelf en lidstaten op om via de OESO te verkennen welke voordelen *country by country reporting* door multinationale ondernemingen mogelijk kan opleveren. Andere voorstellen gericht op verbeterde transparantie hebben betrekking op uitwisseling van informatie en het gebruik van verrekenprijzenmethodieken (*transfer pricing*).
Nederland heeft behalve in de EU ook elders bijgedragen aan het agenderen van dit belangrijke onderwerp in het internationale overleg, o.a. in de OESO en de G20. In de OESO is dit jaar besloten tot een gezamenlijke aanpak gericht op 'Belastingen en Ontwikkeling' door het Ontwikkelingscomité, het Comité voor Fiscale Zaken en het *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Een daarvoor in mei 2010 in het leven geroepen *OECD Informal Taskforce on Tax and Development,* met daarin overheden uit OESO - en ontwikkelingslanden, non-gouvernementele organisaties, internationale instellingen en internationaal bedrijfsleven, zal begin 2011 met een breed programma van start gaan. De Taskforce, onder co-voorzitterschap van Nederland en het African Tax Administration Forum, zal vanaf begin 2011 werken aan concrete en voor ontwikkelingslanden bruikbare voorstellen op het gebied van uitwisseling van informatie, *transfer pricing*, *country by country reporting* en capaciteitsversterking.

Het kabinet onderschrijft het principe 'de vervuiler betaalt' waar dit mogelijk is. Daarom ondersteunt dit kabinet het Europese beleid van emissiehandel waarbinnen in de periode 2013 - 2020 een toenemend aantal emissierechten wordt geveild. In Nederland zijn de uitgaven voor
klimaatbeleid en de ETS veilingopbrengsten niet aan elkaar gekoppeld. Inkomsten en uitgaven zijn in de nationale begrotingssystematiek namelijk strikt gescheiden. Het Nederlandse aandeel in de financiering van internationaal klimaatbeleid maakt, zoals in het regeerakkoord is
opgenomen, onderdeel uit van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking (0,7% BNP-ODA).

1) Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken

Bommel, H. van (SP)	Raak, A.A.G.M. van (SP)
Staaij, C.G. van der (SGP)	Dijkgraaf, E. (SGP)
Çörüz, C. (CDA)	Bruins Slot, H.G.J. (CDA)
Timmermans, F.C.G.M. (PvdA)	Samsom, D.M. (PvdA)
Ormel, H.J. (CDA), Fng voorzitter	Vacature, CDA ()
Ferrier, K.G. (CDA)	Knops, R.W. (CDA)
Nicolaï, A (VVD)	Miltenburg, A. van (VVD)
Eijsink, A.M.C. (PvdA)	Recourt, J. (PvdA)
Dam, M.H.P. van (PvdA)	Arib, K. (PvdA)
Irrgang, E. (SP)	Dijk, J.J. van (SP)
Roon, R. de (PVV)	Hernandez, M.M. (PVV)
Voordewind, J.S. (CU)	Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU)
Pechtold, A. (D66)	Schouw, A.G. (D66)
Broeke, J.H. ten (VVD)	Beek, W.I.I. van (VVD)
Thieme, M.L. (PvdD)	Ouwehand, E. (PvdD)
Peters, M. (GL)	Halsema, F. (GL)
Harbers, M.G.J. (VVD)	Steur, G.A. van der (VVD)
Kortenoeven, W.R.F. (PVV)	Wilders, G. (PVV)
Dikkers, S.W. (PvdA)	Vermeij, R.A. (PvdA)
Veldhoven, S. van (D66)	Hachchi, W. (D66)
El Fassed, A. (GL)	Braakhuis, B.A.M. (GL)
Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD)	Vacature, VVD ()
Driessen, J.H.A. (PVV)	Bontes, L. (PVV)