

Vergaderjaar 2013–2014

33 838

Goedkeuring van het op 26 juni 2013 te Brussel tot stand gekomen Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Europese Unie binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2014–2020, overeenkomstig de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, en betreffende de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn (Trb. 2013, 145)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 14 februari 2014

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig en voldoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de goedkeuring van het op 26 juni 2013 te Brussel tot stand gekomen Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie betreffende de financiering van de steun van de EU binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2014–2020, overeenkomstig de ACS-EU-partnerovereenkomst, en betreffende de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende werking van de EU van toepassing zijn. De leden van de PvdA-fractie hebben echter nog een aantal vragen en opmerkingen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover verschillende vragen. Deze zijn van zowel procedurele als inhoudelijke aard.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ter goedkeuring voorliggende Intern Akkoord ten behoeve van de verstrekking van EU-steun aan de ACS-landen. Voornoemde leden hebben enkele vragen dienaangaande.

Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het elfde EOF

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt geregeld dat Nederland € 1,457 miljard bijdraagt aan het elfde Europese Ontwikkelingsfonds (EOF). Dat is 4,78% van de € 30,506 miljard die het totale EOF beslaat in de periode 2014–2020. Deze leden vinden het positief dat de begrotingscyclus van het EOF tegenwoordig gelijk loopt met die van de reguliere EU-begroting. De leden van de VVD-fractie waren en blijven echter wel van mening dat het beter zou zijn geweest als het EOF was opgenomen in de reguliere EU-begroting als geheel. De regering schrijft dat dit ook het streven is geweest van de Nederlandse regering. Kan de regering aangeven welke landen in EU-verband het hier niet mee eens waren, om welke reden niet en hoe de Nederlandse regering zich hierin in de EU-begrotingsonderhandelingen heeft opgesteld?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de gelden uit het EOF bestemd zijn voor de landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen). Deze landen hebben weliswaar weinig met elkaar gemeen, maar de wijze waarop de EU uiting geeft aan haar binding met deze landen is historisch zo gegroeid. Het verdrag van Cotonou heeft een looptijd van 20 jaar en loopt derhalve af in 2020. Dat valt samen met de looptijd van het EOF. Kan de regering aangeven of het voornemen is om na deze periode in te zetten op opheffing van het EOF, dan wel op een aanpassing die recht doet aan de verhoudingen van dat moment? Is de regering voornemens om de groep van ACS-landen als groep te blijven benaderen, of is de regering bereid om in Europees verband te pleiten voor een modernisering van deze aanpak?

De ACS-landen hebben niet alleen toegang tot grote hoeveelheden hulp gelden uit het EOF, het is ook de bedoeling dat deze landen Economic Partnership Agreements (EPA's) afsluiten, waarmee de handelsprefe-

renties minder eenzijdig worden voor de ACS-landen en de WTO-regels beter worden gerespecteerd. De leden van de VVD-fractie horen graag van de regering op welke wijze er binnen het EOF druk uitgeoefend wordt om de ACS-landen EPA's te laten tekenen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de hulprelatie met ACS-landen wederzijdse preferenties dient op te leveren. Bovendien zijn de leden van de VVD-fractie, zoals eerder genoemd, van mening dat een verdere normalisering van de relaties tussen de EU en de ACS-landen ook betekent dat het EOF als zelfstandig instrument op den duur geen bestaansrecht meer heeft. Hoe kijkt de regering aan tegen een modernisering van de relatie tussen de ACS-landen en de EU en welke rol ziet zij weggelegd voor het EOF in de toekomst?

De leden van de PvdA-fractie steunen de visie van het kabinet om het EOF onder te brengen in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) na 2020 om zo de democratische controle van het Europees Parlement te vergroten. De leden van de PvdA-fractie willen echter wel benadrukken dat dit niet mag leiden tot verdere bezuinigingen op EU- Ontwikkelingssamenwerking. Kan de regering zich hiervoor inzetten?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat Nederland zich heeft ingezet om de verhoging van de administratiekosten zo beperkt mogelijk te houden. Daar zijn de leden van de PvdA-fractie verheugd over. De leden van de PvdA-fractie willen wel graag weten wat de gevolgen zijn van de verlaging van de administratiekosten voor de operationele slagkracht van de (betreffende) Europese instellingen. Wat kan er niet meer gedaan worden nu de administratiekosten worden verlaagd? Heeft dit gevolgen voor hoe de monitoring en evaluatie van projecten zal verlopen? Kunnen administratiekosten worden uitbesteed, door deze bij (onder)aannemers neer te leggen? Zo ja, hoe wordt dit tegengegaan?

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat tevens dat op aandringen van Nederland er tenminste € 76,3 miljoen zal worden aangewend voor betere resultaat- en impactmetingen. De leden van de PvdA-fractie willen graag van de regering weten hoe deze resultaat- en impactmetingen eruit zien? Wie geeft deze vorm en hoe worden de metingen uitgevoerd?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat Nederland ervoor gepleit heeft om eenzelfde bedrag te reserveren voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO) als het geval was onder het tiende EOF. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe Curaçao, St. Maarten, Aruba en de BES-eilanden deze bedragen aan kunnen wenden. Zijn daar al plannen voor? Om welke bedragen gaat het? Om welke bedragen ging het binnen het tiende EOF? Welke lessen met betrekking tot de planning en uitvoering zijn uit de opgedane ervaring met het tiende EOF getrokken, nu de Europese Commissie in januari 2013 melding heeft gemaakt van een onderzoek door het Europese antifraudebureau aangaande de projecten onder eerdere termijnen van het EOF?

De leden van de SP-fractie wijzen op de passage in de memorie van toelichting waarin staat dat het Intern Akkoord twee maanden nadat alle EU lidstaten het Akkoord hebben geratificeerd, in werking treedt. Kan de regering aangeven of het in theorie mogelijk is dat het Intern Akkoord niet in werking treedt indien de Kamer het akkoord niet ratificeert? Indien dit niet het geval is, is de conclusie dan juist dat ratificatie door de Kamer dan feitelijk onnodig is? Zo nee, hoe zit het dan wel?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of er voorafgaand aan het instemmen met het Intern Akkoord door de regering een behandelvoor-

behoud door de Kamer had moeten worden gemaakt? Zo neen, waarom niet? Zo ja, wanneer en op welke wijze is de Kamer hiervan op de hoogte gesteld? Kan de regering tevens aangeven of er voorafgaand aan het instemmen met het Intern Akkoord door de regering een behandelvoorbehoud door de Kamer had kunnen worden gemaakt? Zo neen, waarom niet? Zo ja, wanneer en op welke wijze is de Kamer hiervan op de hoogte gesteld c.q. op welke wijze had de Kamer hier kennis van kunnen nemen?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer en op welke wijze aan de Kamer is meegedeeld dat voor de periode 2014–2020 onherroepelijk € 1.457 miljoen gecommiteerd zou worden aan het EOF? Kan de regering hierbij tevens ingaan op de vraag op welke wijze de Kamer had kunnen weten dat deze toezegging definitief zou zijn c.q. niet meer teruggedraaid zou kunnen worden door de Kamer? Kan de regering tevens aangeven hoe dit informatieproces tijdens de ratificatie van het tiende EOF is gegaan? Is de regering van mening dat het de Kamer actief heeft geïnformeerd over alle sleutelmomenten rondom het instemmen met het Intern Akkoord, inclusief de financiële verplichtingen die het met zich mee bracht? Zo ja, kunt u dit toelichten? Het Interne Akkoord dateert van 26 juni 2013 maar het wetsvoorstel is pas in januari 2014 naar de Kamer gestuurd. Kan de regering toelichten waarom dit zo een vertraging heeft opgelopen en wat dit betekent voor de democratische controlemogelijkheden van het parlement?

Naar de leden van de SP-fractie hebben begrepen voorziet het elfde EOF in een verhoging van ruim € 8 miljard ten opzichte van het tiende EOF. De Nederlandse bijdrage aan het elfde EOF voorziet in een verhoging van € 350 miljoen ten opzichte van het tiende EOF. De leden van de SP-fractie vinden een dergelijke substantiële verhoging moeilijk te rechtvaardigen gezien de algemene bezuiniging op ontwikkelingssamenwerking in Nederland en de kritische IOB evaluatie over het EOF. Deze leden vragen de regering om een reactie.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering schrijft dat Nederland zich heeft ingezet om een verhoging van administratiekosten onder het elfde EOF zo beperkt mogelijk te houden met als resultaat dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie om 5 procent van de middelen hiervoor beschikbaar te stellen is verlaagd naar 3,45 procent (€ 1.052,5 miljoen). Deze leden vragen de regering of het juist is dat onder het tiende EOF de administratiekosten 2% waren. Wat is het oordeel van de regering over deze substantiële stijging van de administratiekosten ten opzichte van het vorige EOF? Hoe rechtvaardigt de regering dit?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of door het laten samenvallen van de looptijd van het elfde EOF met die van het meerjarig financieel kader voor de periode 2014–2020 er feitelijk sprake is van een uitholling van het budget aangezien de elfde EOF de facto een langere periode beslaat dan voorgaande rondes van het EOF? Zo nee, hoe zit het dan? Kan de regering aangeven of in voorgaande rondes van het EOF eveneens een deel van de ACS-middelen kon worden gebruikt om externe en onvoorziene behoeften op te vangen, waaronder humanitaire noodhulp, wanneer dergelijke steun niet vanuit de begroting van de Unie kon worden gefinancierd? Indien dit niet het geval was, kan de regering dan toelichten waarom daar nu wel voor is gekozen? Is de regering van mening dat hier een risico in schuilt, namelijk van uitholling van het EOF-budget voor de reguliere activiteiten? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de conclusies van de Europese Raad van 8 februari 2013 is opgenomen dat de Commissie zich inzet om het EOF vanaf 2021 onder de EU-begroting te brengen. De leden

van de CDA-fractie steunen deze ontwikkeling, maar vinden dat het in verband met democratische controle beter zou zijn als dit eerder zou gebeuren. Het Europees Parlement heeft nu vrijwel niets te zeggen. Welke mogelijkheden ziet de regering om hieraan bij te dragen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Europese Raad in haar conclusies van 8 februari 2013 een totaalbedrag van 30,5 miljard euro heeft vastgelegd voor het elfde EOF. De Nederlandse bijdrage in de periode 2014–2020 is bepaald op 1,4 miljard euro. Het gaat om veel geld. De vraag is hoe hard de afspraken over deze bedragen zijn? In hoeverre is Nederland juridisch geboden aan deze bijdrage in de periode 2014–2020? En zijn ook volgende kabinetten, alsmede de oppositie hieraan gebonden?

De Europese Rekenkamer heeft recentelijk zeer kritische rapporten uitgebracht over de effectiviteit, transparantie en verantwoording over ontwikkelingshulp door de EU (Congo, Palestijnse Gebieden, Egypte). De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor een extra evaluatiemoment in te plannen in 2016. Tijdens die evaluatie willen deze leden helder hebben in hoeverre de EU verbeterlagen heeft gemaakt ten opzichte van bijvoorbeeld de wijze waarop hulp is verstrekt aan Congo, Egypte en de Palestijnse Gebieden. Vervolgens kan op basis van deze informatie een besluit genomen worden over de financiering van het EOF in de periode 2017–2021. Tegen die tijd kan ook bekeken worden hoe de EU op dat moment omgaat met algemene begrotingssteun. Dan kan ook worden besloten of Nederland eventueel minder wil gaan geven. Hoe beoordeelt de regering deze standpunten?

De leden van de D66-fractie merken op dat het elfde EOF met ingang van 1 januari 2014 van start is gegaan. Hoe wordt gezorgd voor transparantie en stevige controle op de besteding van het Europese ontwikkelingsgeld? De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nederlandse bijdrage aan het elfde EOF geheel wordt gefinancierd uit ODA-middelen. Zij lezen tevens in de toelichting dat handel één van de drie pijlers is van het Verdrag van Cotonou waarin de samenwerking tussen de EU en de 79 ACS-landen wordt geregeld. Heeft de regering, conform de inzet zoals verwoord in de beleidsnota «Wat de wereld verdient», tijdens de onderhandelingen over het akkoord ook het belang van ontwikkelingsrelevantie bij handelsactiviteiten naar voren gebracht? Zo ja, op welke wijze en met welk resultaat? Op welke wijze wordt er in het akkoord in voorzien dat de inzet op handel ook steeds ontwikkelingsrelevantie kent? Op welke wijze zal Nederland zich ervoor inzetten dat klimaatfinanciering op Europees niveau additioneel blijft aan bestaande ontwikkelingsuitgaven? Hoe zal de monitoring van de verschillende benchmarks eruit zien?

Nederland heeft er tijdens de onderhandelingen over het MFK voor gepleit het EOF op te nemen in de reguliere EU begroting. Budgetteren van het EOF versterkt de democratische controle van het Europees Parlement, zo stelt de regering. De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over het gebrek aan democratische controle op het EOF. Het Europees Parlement heeft weinig tot geen bevoegdheden binnen het EOF. Het mag enkel achteraf wat zeggen, bij de kwijting. Hiermee schiet de democratische controle op de besteding van Europees ontwikkelingsgeld ernstig te kort. Hoe ziet het Europese krachtenveld eruit ten aanzien van het Nederlandse pleidooi om de democratische controle van het Europees Parlement op de bestedingen van het EOF te vergroten? Is daarbij ook gekeken naar mogelijkheden om de democratische controle binnen het EOF zelf te vergroten? Wat is de reden dat het pleidooi van Nederland niet succesvol is geweest? Op grond waarvan is de Raad tot de conclusie

gekomen dat de Commissie zich moeten inzetten om het EOF vanaf 2021 onder de EU-begroting te brengen?

Uitgangspunten van het elfde EOF

De leden van de VVD-fractie constateren dat een deel van de hulp gelden terecht komt binnen het eigen Koninkrijk. Niet alleen de zelfstandige landen binnen het Koninkrijk, maar ook de zogeheten BES-eilanden. Kan de regering aangeven om hoeveel geld dit gaat? Wat wordt hieruit gefinancierd? Welke gevolgen heeft dit voor de Nederlandse financiële relatie met de Caribische delen van het Koninkrijk? De leden van de VVD-fractie constateren dat Aruba een GDP per capita (PPP) van 25.300 US dollar heeft (2011). De leden van de VVD-fractie constateren tevens dat EU-lidstaat Bulgarije een GDP per capita (PPP) heeft van 13.900 US dollar (2011). Kan de regering aangeven hoeveel ACS-landen hulp krijgen uit het EOF die een hoger inkomen per hoofd van de bevolking hebben dan bijvoorbeeld EU-lidstaat Bulgarije? Om welke landen gaat het en hoeveel geld krijgen deze landen uit het EOF? Zijn er ook ACS-landen die hulp uit het EOF krijgen die een inkomen per hoofd van de bevolking hebben dat boven het EU-gemiddeld ligt? Zo ja, welke landen zijn dit en hoeveel hulp krijgen deze landen? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het onwenselijk is dat dergelijk rijke landen geld ontvangen uit het EOF, puur en alleen omdat ze nu eenmaal tot een bepaalde, lang geleden vastgestelde, groep landen behoren?

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat het elfde EOF een sterke focus heeft op de minst ontwikkelde en lagere inkomenslanden. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe deze focus zal worden vormgegeven en of echt de armste landen het meeste geld krijgen? De PvdA-fractie leden willen graag weten of, naast de focus op goed bestuur en mensenrechten, inclusieve groei ook een hoge prioriteit blijft binnen het elfde EOF?

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welk percentage onder het elfde EOF naar private sectorontwikkeling gaat (incl. de Investeringsfaciliteit)? Hoeveel was dat percentage bij het tiende en negende EOF?

De leden van de D66-fractie constateren dat de uitgangspunten uit de *Agenda for Change* richtinggevend zullen zijn bij de uitvoering van het elfde EOF. De EU-programmering voor de periode 2014–2020 omvat onder meer een nadruk op mensenrechten. Op welke wijze is de *human rights based approach* daarin meegenomen? In hoeverre wordt hier ook extra ingezet op vrouwenrechten en geweld tegen vrouwen en meisjes in het bijzonder? In hoeverre pleit Nederland bij de EU voor het versterken van de waakhondfunctie van non-gouvernementele organisaties?

De leden van de D66-fractie merken op dat onderhavig Intern Akkoord pas in werking treedt nadat het door alle lidstaten is goedgekeurd en geratificeerd. In hoeverre verschilt het onderhavige akkoord van de vorige die ten behoeve van EOF 10 was afgesloten? Welke artikelen van het elfde EOF kennen een voorlopige toepassing in afwachting van de definitieve goedkeuring en ratificatie van het intern akkoord?

ARTIKELSGWIJZE TOELICHTING

Financiële middelen

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat, mocht het nodig blijken, het elfde EOF verhoogd kan worden met de restanten uit

het tiende EOF. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe zo'n verhoging van het elfde EOF met restanten uit het tiende EOF in zijn werk gaat? Wanneer is dit nodig? Wat gebeurt er met de restanten van het tiende EOF als het niet nodig blijkt te zijn? Kunnen die niet standaard worden opgenomen in de nieuwe EOF? Als er in het tiende EOF behoorlijk onderbesteding is, hoe wordt voorkomen dat dat in het elfde EOF weer gebeurt? Kan de regering aangeven hoe de programma's in het elfde EOF worden geïmplementeerd?

Ook de leden van de CDA-fractie merken op dat met de regeling in het derde en vierde lid van artikel 1 de mogelijkheid wordt geboden om het elfde EOF eventueel te verhogen met restanten uit het tiende EOF, mocht dit nodig blijken. Is de regering er voorstander van om van deze mogelijkheid gebruik te maken? Hoeveel middelen uit eerdere EOF's kunnen worden overgeboekt naar het elfde EOF? Kunnen deze middelen ook terug naar de lidstaten en is de regering bereid zich hiervoor in te zetten?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gerefereerd aan de Investeringsfaciliteit (IF). De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de Investeringsfaciliteit en het Dutch Good Growth Fund (DGGF)? Is het IF aanvullend of overlappend met het DGGF? Is er samenwerking of kennisuitwisseling tussen het IF en het DGGF?

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat er in het elfde EOF op wordt toegezien dat de Europese Commissie de lidstaten van tevoren informeert over alle bijkomende bedragen die uit de begroting van de EU aan de uitvoering van het EOF worden besteed.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting van de regering op artikel 3 «Middelen voor de LGO». Wat betekent het dat de onderhandelingen over het nieuwe LGO-besluit nog gaande zijn?

De leden van de CDA-fractie willen dat er bij financiering door de Europese Investeringsbank (EIB) in ontwikkelingslanden ook specifiek wordt ingezet op het MKB in die landen. Dit sluit goed aan bij het Dutch Good Growth Fund. Deelt de regering deze opvatting?

Uitvoering en slotbepalingen

De leden van de SP-fractie vragen hoe artikel 7 «Bijdragen aan het elfde EOF» geïnterpreteerd moet worden. Deze leden vragen de regering een nadere toelichting te geven. Betekent dit bijvoorbeeld dat lidstaten een gedeelte van de middelen terug zouden kunnen krijgen uit het tiende EOF en/of dit door kunnen sluisen naar het elfde EOF? Hoe worden deze verrekeningen inzichtelijk gemaakt voor de Kamer?

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten of het Comité van het Europees Ontwikkelingsfonds inhoudelijk of procedureel toetst? Wat is de precieze werkwijze? Tevens vragen deze leden of de regering kan toelichten waarom de uitvoeringsbepalingen van het elfde EOF nog niet zijn vastgesteld? Heeft dit te maken met de ratificatie? Wanneer zal de Raad naar verwachting een besluit nemen over een uitvoeringsverordening voor het elfde EOF en wat betekent dit precies?

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe het kan dat er nog geen Raadsbesluit is genomen tot voorlopige toepassing van delen van het Intern Akkoord en de overbruggingsfaciliteit, terwijl het al 1 januari 2014 is geweest? Hoe wordt momenteel voorkomen dat er een financie-

ringsgat bestaat tot de inwerkingtreding van het Intern akkoord? Kan de regering voorts aangeven hoe de monitoring van het EOF plaatsvindt voor de sociale sectoren zoals onderwijs en sociale bescherming? Welke instantie is hiermee belast en hoe gebeurt dit? Kan de regering aangeven op welke wijze kinderrechten zijn opgenomen in het nieuwe EOF en hoe dit wordt gemonitord?

De leden van de SP-fractie vragen tot slot of de regering kan aangeven wanneer het wetsvoorstel naar verwachting ter ratificatie aan de Kamer zal worden voorgelegd?