

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2454

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling militaire mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 2453)

Fiche: Mededeling actualisering EU-strategie hulp voor handel

Fiche: Mededeling en Besluit EU Mechanisme voor Civiele Bescherming (Kamerstuk 22 112, nr. 2455)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Mededeling actualisering EU-strategie hulp voor handel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van Regio's: Welvaart via handel en investeringen; Actualisering van de gezamenlijke EU-strategie inzake hulp voor handel van 2007
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
13 november 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017)667
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0667&qid=1512634012432>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken voor Ontwikkelingssamenwerking
- g) *Eerstverantwoordelijke ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

«Hulp voor handel» houdt in dat partnerlanden worden geholpen hun economische capaciteit te ontwikkelen en hun handel uit te breiden om groei te bewerkstelligen en armoede te bestrijden. Hulp voor handel beslaat allerlei terreinen, zoals handelsbeleid, regelgeving en normen, economische infrastructuur (bijvoorbeeld op het gebied van energie, vervoer en telecommunicatie) en opbouw van de capaciteit van exportgerichte sectoren zoals landbouw, visserij en de verwerkende industrie.

In de mededeling actualiseert de Commissie de hulp voor handel (*Aid for Trade*)-strategie uit 2007¹, enerzijds in reactie op de veranderingen in de wereldeconomie en anderzijds vanwege de gewijzigde beleidsomgeving. Zo is er sprake van de opkomst van mondiale en regionale waardeketens², een steeds grotere rol van diensten in de wereldeconomie en sterke digitalisering. Een belangrijke verandering in de beleidscontext is de Agenda 2030 die de Verenigde Naties in september 2015 hebben aangenomen waarbij 17 duurzame ontwikkelingsdoelen zijn geformuleerd (de *Sustainable Development Goals*, SDGs)³. In november 2016 is het klimaatverdrag van Parijs in werking getreden. De Europese Unie heeft in juni 2017 de nieuwe *EU Consensus on Development* aangenomen⁴, alsook de strategie «Handel voor iedereen»⁵.

De mededeling gaat uit van een geïntegreerde benadering van hulp, handel en investeringen met als doel meer en betere banen te creëren en landen te helpen voortgang te maken bij het bereiken van de SDG's. Het stellen van banengroei als expliciet doel is nieuw ten opzichte van de

¹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2014470%202007%20INIT>.

² Een waardeketen is een keten van activiteiten. Producten passeren de achtereenvolgende activiteiten van de keten en verwerven hierbij bij iedere activiteit enige waarde. De keten van activiteiten als geheel geeft het product hierbij meer toegevoegde waarde dan de som van de afzonderlijke delen.

³ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/new-european-consensus-development-our-world-our-dignity-our-future_en.

⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

strategie uit 2007, evenals de expliciete koppeling van hulp voor handel aan investeringen.

De focus van de Commissie zal in de uitvoering van de actualisering liggen op de meest behoeftige landen, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen en fragiele landen. Volgens de Europese Commissie dient de huidige werkwijze onder andere op de volgende punten te worden aangepast:

- Minder versnippering en meer doeltreffendheid door betere data en door betere coördinatie: Het is volgens de Commissie van belang het brede scala van instrumenten voor ontwikkelingsfinanciering (bilateraal, regionaal, thematisch, etc.) en steunvormen (technische assistentie, subsidies, begrotingssteun, *twinning*⁶, *blending*⁷, etc.) zowel op het niveau van de EU als van de lidstaten beter te combineren. Met een op cijfers gebaseerde aanpak zal de Commissie de kennis van waardeketens vergroten, zodat een beter onderbouwde beleidsdialoog kan worden gevoerd met partnerlanden en de impact van projecten kan worden vergroot.
- Betere betrokkenheid van private sector om obstakels in het investeringsklimaat te identificeren en met voorrang aan te pakken.
- Meer impact door samenhang tussen EU-instrumenten voor het externe beleid, in het bijzonder het nieuwe plan voor externe investeringen, handelsakkoorden en handelsregelingen: de Commissie stelt dat als de EU wezenlijk wil bijdragen tot de verwezenlijking van de SDGs, meer nadruk moet worden gelegd op het katalysator-effect van private investeringen. Bij het Europees plan voor externe investeringen (EIP) dat Afrika en de Europese nabuurschapslanden omvat, zal gebruik worden gemaakt van innovatieve mechanismen voor risicodeling met een nieuw Europees fonds voor duurzame ontwikkeling. Onder dit fonds zullen garanties worden verstrekt voor het aantrekken van kapitaal, in combinatie met technische bijstand en hervorming van het investeringsklimaat. Ook zal actief worden gezocht naar synergiën met EU-handelsakkoorden en -regelingen. Zo zal gebruik worden gemaakt van monitoringmechanismen in handelsakkoorden om specifieke activiteiten voor hulp voor handel te identificeren.
- Meer nadruk op de sociale en milieuaspecten van duurzaamheid, naast economische groei: in de mededeling wordt als uitgangspunt genomen dat economieën die vrouwen betere mogelijkheden bieden, meer groeipotentieel hebben en een betere concurrentiepositie kunnen opbouwen. De EU-hulp voor handel draagt bij aan de verwezenlijking van de nieuwe en uitgebreide verbintenis van de EU inzake gendergelijkheid, en met name de economische emancipatie van vrouwen. Bij de EU-hulp voor handel zal rekening worden gehouden met de vier pijlers van de Agenda voor waardig werk⁸ van de Internationale Arbeidsorganisatie (arbeidsnormen en -rechten, werkgelegenheid en bedrijfsontwikkeling, sociale bescherming en sociale dialoog). Ook milieuduurzaamheid staat centraal in de EU-hulp voor handel. Klimaatfinanciering en de groene en circulaire economie bieden ontwikkelingslanden mogelijkheden om grote stappen te zetten op het gebied van handel, groei en werkgelegenheid en hun maatschappelijke en ecologische weerbaarheid te vergroten. De EU-hulp voor handel zal worden gebruikt om ontwikkelingslanden te helpen bij hun overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie. Als bedrijven

⁶ Bij *twinning* worden twee overheidsorganen uit een EU-land en een doelland gekoppeld om tot een specifiek resultaat te komen.

⁷ Bij *blending* is sprake van een mix van publieke en privémiddelen of is sprake van een combinatie van een gift en een lening voor de financiering van een project.

⁸ <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

duurzaamheid centraal stellen in hun strategieën en eerlijke en ethische handel en verantwoord ondernemen worden bevorderd – ook met betrekking tot duurzame waardeketens – overeenkomstig de VN-richtsnoeren inzake het bedrijfsleven en mensenrechten, zou dit een stevige bijdrage leveren aan de Agenda 2030.

- Meer differentiatie tussen landen, met meer aandacht voor de minst ontwikkelde en meest kwetsbare landen: een groter deel van de EU-hulp voor handel zal moeten worden besteed ten behoeve van de minst ontwikkelde landen. Om de export van deze landen naar de EU-markt te vergroten moeten de steun en private investeringen worden opgevoerd op basis van een analyse van de beperkingen en behoeften aan de aanbodzijde. Conflict en fragiliteit zijn belangrijke oorzaken van migratie. Steun voor weerbaarheid, inclusieve en duurzame groei en waardige banen in situaties van conflict en fragiliteit is essentieel en vergt zorgvuldige prioritering van maatregelen.
- Betere monitoring en verslaglegging: de Commissie kondigt aan bestaande methoden voor analyse en beschrijving van het effect van EU-hulp voor handel te verbeteren. In de verslaglegging zal de Commissie meer aandacht besteden aan resultaten en kwalitatieve analyse. Door de prestatie-indicatoren van EU-hulp voor handel te koppelen aan die van gelijkaardige instrumenten zoals het EIP of handelsakkoorden kan een beter beeld worden geschetst van het algemene effect.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Als open economie en handelsnatie is Nederland groot voorstander van hulp voor handel: Internationale handel kan bijdragen aan de economische groei van ontwikkelingslanden en is daarmee van belang voor werkgelegenheid en armoedebestrijding. Voorwaarde is dat de toename van handel en welvaart zowel duurzaam als inclusief is.

De afgelopen tien jaar zijn de EU en haar lidstaten uitgegroeid tot de grootste donor van hulp voor handel: zij nemen een derde van het totale bedrag daarvan voor hun rekening. Nederland is volgens het rapport *Aid for Trade at a Glance 2017*⁹ van de OESO en de WTO wereldwijd een top-12 bijdrager aan hulp voor handel. Deze aanzienlijke inzet moet doelmatig en effectief zijn.

In Afrika moeten de komende twintig jaar 450 miljoen nieuwe banen worden gecreëerd¹⁰. Het aandeel van de minst ontwikkelde landen in de wereldeconomie is nog steeds marginaal: hun aandeel in de wereldwijde export bedroeg in 2015 nog steeds minder dan 1%, terwijl zij 12,8% van de wereldbevolking vertegenwoordigen. Dit ondanks dat deze landen al quotavrije en tariefvrije toegang tot de EU hebben. Nederland is voorstander van een sterkere focus op deze landen, hetgeen ook van belang is vanuit het perspectief van stabiliteit, migratie, demografische ontwikkelingen en klimaatverandering.

Ten aanzien van inclusiviteit is Nederland een voortrekker: hulp voor handel dient ook de meest kwetsbaren te bedienen: regionaal, midden- en kleinbedrijf, kleine handelaren, informele handelaren, vrouwen en jongeren. Van deze groepen noemt de mededeling het midden- en kleinbedrijf en vrouwen. Nederland vindt het betrekken van het

⁹ <http://www.oecd.org/dac/aft/aid-for-trade-at-a-glance-22234411.htm>.

¹⁰ The Africa Competitiveness Report 2017: Addressing Africa's Demographic Dividend, *World Economic Forum*.

maatschappelijk middenveld, sociale partners, en lokale overheden bij hulp voor handel eveneens van groot belang.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt deze actualisering van de hulp voor handelstrategie. De mededeling komt in grote mate overeen met de eigen inzet. Het is goed dat hulp voor handelstrategie wordt aangepast aan een veranderde economische context, zoals de gegroeide rol van mondiale waardeketens. Ook steunt Nederland een grotere focus op die landen die steun het meest nodig hebben: minst ontwikkelde landen en fragiele landen. Ten aanzien van inclusiviteit zet de Commissie een goede stap ten aanzien van gendergelijkheid en economische kansen voor vrouwen. Een expliciete inzet op de informele economie¹¹, naar het voorbeeld van Nederland, is nog niet opgenomen.

Uiteenlopende beleidsterreinen komen samen in hulp voor handel: niet alleen handelspolitiek, ook ondernemingsklimaat, goed bestuur, infrastructuur, capaciteit en concurrentievermogen bedrijven, toegang tot financiering, kennis van buitenlandse markten etc. Nederland benadrukt derhalve het belang van samenhang en coherentie. De mededeling doet daartoe goede aanzetten. Nederland deelt de conclusie dat de Commissie meer coherentie moet aanbrengen tussen hulp, handel en investeringen. Dit zal overigens niet alleen binnen de beleidsterreinen van de Commissie, maar ook in de samenwerking tussen Commissie en lidstaten.

Een goede implementatie van handelsakkoorden kan bijdragen aan het adresseren van knelpunten en belemmeringen waar landen tegenaanlopen in de handel met de EU. Zo kan informatie uit monitoringmechanismen in handelsakkoorden helpen om specifieke activiteiten voor hulp voor handel te identificeren en kunnen uitvoeringsplannen in handelsakkoorden partnerlanden helpen om beter gebruik van te maken van deze akkoorden. Mobilisatie van (private) investeringen zal essentieel zijn voor het behalen van de SDGs.

Hoewel de mededeling het belang van resultaten benoemt, had naar de mening van Nederland het behalen van ontwikkelingsdoelen en impact nadrukkelijker het startpunt mogen zijn van de nieuwe aanpak.

Nederland is verheugd dat de Commissie aangeeft te zullen gaan samenwerken met zowel de private sector, als het maatschappelijk middenveld en lokale overheden. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse aanpak van partnerschappen tussen de verschillende actoren, waaraan Nederland overigens ook de wetenschap toevoegt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting is er een grote mate overeenstemming over deze mededeling. Mogelijk bestaan er uiteenlopende visies tussen lidstaten over de mate waarin op de minst ontwikkelde landen, of op Afrika, dient te worden gefocust.

¹¹ Onder informele economie verstaat men de wettelijke en onwettelijke economische activiteiten die niet in de officiële cijfers tot uitdrukking komen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van Nederland ten opzichte van de bevoegdheid is positief. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan diverse beleids-terreinen, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek (een exclusieve bevoegdheid van de EU o.g.v. art. 3, lid 1, onder e, VWEU), maar heeft vooral betrekking op Ontwikkelingssamenwerking. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU). Optreden van de Unie belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van Nederland ten opzichte van de subsidiariteit is positief. Door de verwevenheid van handelsfacilitatie met handelspolitiek, alsook de ruime beschikbare middelen en scala aan instrumenten van de EU, is uniforme aanpak op EU niveau van toegevoegde waarde, aanvullend op de inzet van de individuele lidstaten.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van Nederland ten opzichte van de proportionaliteit is positief. De Commissie stelt onderbouwd een aantal manieren om de bestaande strategie inzake hulp voor handel te actualiseren. De door de Commissie aangekondigde aanpassingen zijn geschikt om een meer resultaatgerichte, integrale aanpak van hulp en investeringen voor handel te bereiken en gaan ook niet verder dan wat voor de verwezenlijking van dat doel noodzakelijk is.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft betrekking op het verbeteren en actualiseren van de hulp voor handel-strategie maar gaat niet in op financiële gevolgen. Er volgen geen nieuwe financiële verplichtingen uit de mededeling. De mededeling betreft een herprioritering van de middelen binnen het bestaande budget. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Naar verwachting zal het streven naar grotere coherentie leiden tot meer afstemming binnen de Commissie, en tussen de Commissie en lidstaten. Het tegengaan van fragmentatie kan juist leiden tot vereenvoudiging.