

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2708

Vragen van de leden **Weverling, Becker** en **Koopmans** (allen VVD) aan de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de Europese Afrikastrategie* (ingezonden 11 maart 2020).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ontvangen 6 mei 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met de nieuwe Europese Afrikastrategie en het onderliggende document «Towards a comprehensive Strategy with Africa», dat in de vorm van een Joint Communication op 9 maart 2020 naar het Europees parlement en de Raad is gestuurd?¹

Antwoord 1

Ja, het kabinet is bekend met de genoemde mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger. Het in de mededeling geschetste beleidskader zal door de Commissie en EDEO in overleg met de Raad en met Afrikaanse partners nader worden ingevuld en geconcretiseerd, vandaar de titel «Naar een alomvattende Strategie met Afrika.»

Vraag 2

Hoe past deze strategie volgens u in het buitenlandbeleid van de Europese Unie?

Antwoord 2

De mededeling vormt naar de mening van het kabinet een logische uitwerking van het buitenlandbeleid van de EU. De ambitie voor een nieuwe strategie vloeit voort uit de Strategische Agenda van de Europese Raad (Een Nieuwe Strategische Agenda 2019–2024²) waarin de Raad een breed partnerschap met Afrika voorstelt. De mededeling vormt daarnaast een concrete uitwerking van het hoofdstuk «een sterker Europa in de wereld» uit

¹ JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Towards a comprehensive Strategy with Africa (JOIN/2020/4 final), 9 maart 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1583753318333&uri=JOIN:2020:4:FIN>

² <https://www.consilium.europa.eu/media/39933/a-new-strategic-agenda-2019-2024-nl.pdf>

het Commissiewerkprogramma voor 2020³ en sluit aan bij het al langer bestaande buitenlandbeleid van de EU zoals onder meer vervat in de «*Global Strategy*» uit 2016⁴ en de *European Consensus on Development* uit 2017⁵. Het bouwt bovendien voort op andere bestaande kaders zoals de gezamenlijke slotverklaring van de 5e Afrikaanse Unie (AU) – EU Top in Abidjan in november 2017⁶, het *AU-EU Memorandum of Understanding on Peace, Security and Governance* uit 2018⁷ en de Afrikaans-Europese Alliantie voor Duurzame Investerings en Banen uit 2018⁸. Tevens past de mededeling binnen de bredere ambities van de Commissie zoals die op het gebied van het bereiken van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), de plannen beschreven in de «Green Deal» en ambities op het gebied van het digitale tijdperk.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u paragraaf V over migratie, in het licht van het feit dat de Europese Commissie schrijft in de strategie op pagina 2 dat het document een reflectie is van de voorstellen die zij wil inbrengen bij de EU-Afrikaanse Unie top in oktober 2020, met als doel tot een gezamenlijk partnerschap te komen?

Antwoord 3

Het kabinet beoordeelt de paragraaf over migratie in de Commissiemededeling over de EU-Afrika Strategie als gebalanceerd en constateert dat de geïntegreerde benadering die is gekozen ten aanzien van migratie in lijn is met de Nederlandse integrale migratieagenda. Juist deze geïntegreerde aanpak is van belang om te kunnen komen tot inclusieve partnerschappen met Afrikaanse landen.

Vraag 4

Welke elementen van de afgesproken aanpak in het regeerakkoord ten aanzien van het tegengaan van irreguliere migratie, waarbij gestreefd wordt naar een aanpak van «more for more, less for less» bij de samenwerking met landen van herkomst en transit, ziet u terug in de strategie van de Europese Commissie?

Antwoord 4

De Commissiemededeling over de EU-Afrika strategie verwijst naar de resultaten die reeds zijn behaald om irreguliere migratie naar Europa te verminderen maar onderstreept dat meer moet worden gedaan om irreguliere migratie – en het verlies van mensenlevens – tegen te gaan. Tevens wordt gesteld dat er meer nodig is om de diepere oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken. Ook verbetering van de samenwerking op terugkeer is een doelstelling die wordt benoemd in de migratieparagraaf. Juist de inzet op brede partnerschappen tussen EU landen en Afrikaanse landen biedt de mogelijkheid om al deze aspecten mee te nemen.

Vraag 5

Deelt u de mening dat een aanpak van «more for more, less for less» effectiever is als samenwerking op het gebied van migratie voor de landen van herkomst en transit gekoppeld is aan mogelijke voor- en nadelen op andere beleidsterreinen, zoals investeringen en financiering door de EU in Afrika (p. 7)?

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF

⁴ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

⁵ https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf

⁶ https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf

⁷ https://eeas.europa.eu/topics/education/45564/mou-peace-security-and-governance-23rd-may-2018_en

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537433689163&uri=CELEX%3A52018DC0643>

Antwoord 5

Het kabinet is van mening dat partnerschappen met Afrikaanse landen individueel maatwerk vergen en dus zal in elk specifiek geval moeten worden afgewogen welke (beleids-)instrumenten kunnen worden ingezet.

Vraag 6

Deelt u de mening dat een dergelijke koppeling nu niet in de strategie zit? Zo ja, bent u bereid er bij de Europese Commissie voor te pleiten dat een dergelijke link alsnog op tafel komt bij de EU-Afrikaanse Unie top in oktober 2020?

Antwoord 6

Nee, die mening deelt het kabinet niet. De Commissiemededeling over de EU-Afrika strategie staat een dergelijke koppeling niet in de weg. De nieuwe strategie beoogt juist een veelomvattende aanpak waar de 5 partnerschappen, waaronder het partnerschap op het gebied van migratie, onderdeel van uitmaken. Op deze manier wordt migratie gekoppeld en moet per land worden bekeken wat effectief is.

Vraag 7

Deelt u, in het kader van «more for more, less for less», de mening dat samenwerking bij legale migratie afhankelijk moet zijn van de samenwerking op het gebied van terugkeerbeleid en het tegengaan van irreguliere migratie, dit in het licht van het feit dat de Europese Commissie in de strategie schrijft dat de samenwerking tussen Europese en Afrikaanse landen bij het terugkeerbeleid en het tegengaan van irreguliere migratie beter moet, en vervolgens schrijft dat «parallel daaraan» (p. 14) er meer samengewerkt kan worden bij het faciliteren van legale migratie? Zo ja, bent u bereid er bij de Europese Commissie voor te pleiten dat een dergelijke link alsnog op tafel komt bij de EU-Afrikaanse Unie top in oktober 2020?

Antwoord 7

Deze mening deelt het kabinet ten dele. In het huidige Nederlandse reguliere migratiebeleid, dat gericht is op het aantrekken van hoogopgeleide en/of getalenteerde arbeidsmigranten, zijn het primair de werkgevers en instellingen voor hoger onderwijs die kennis-/arbeidsmigranten en studenten/onderzoekers werven uit derde landen. Zoals is aangegeven in de voortgangsbrief integrale migratieagenda⁹, kan vanuit het *more for more*-principe informatievoorziening over de bestaande mogelijkheden van arbeids- en studiemigratie gerichter worden ingezet ten behoeve van het bevorderen van terugkeer en het tegengaan van de irreguliere migratie, waardoor meer gebruik gemaakt kan worden van (bestaande) legale migratiemogelijkheden. Nederland pleit op Europees niveau reeds voor de implementatie van dit *more for more/less for less* principe.

Vraag 8

Deelt u de mening dat het een gemiste kans is dat er in de strategie van de Europese Commissie niets over het in Europees verband streven naar migratiedeals met derde landen voor «veilige havens», zoals afgesproken in het regeerakkoord, staat? Zo ja, bent u bereid er bij de Europese Commissie voor te pleiten dat een dergelijke link alsnog op tafel komt bij de EU-Afrikaanse Unie top in oktober 2020?

Antwoord 8

Individuele partnerschappen met derde landen bieden wel degelijk de mogelijkheid voor de EU en haar lidstaten om migratieafspraken te maken met Afrikaanse landen als onderdeel van een bredere relatie. Op de EU-Afrika top die voornamelijk staat gepland voor oktober 2020 zal op hoofdlijnen worden gesproken over alle onderdelen van de strategie.

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2535

Vraag 9

Onderschrijft u de recente uitspraken van de president van de Europese Investeringsbank (EIB) Werner Hoyer, waarin hij heeft gezegd dat Europa haar naïviteit zou moeten verliezen over «open procurement» in ontwikkelingsrelaties?

Antwoord 9

Het kabinet begrijpt dat EIB President Hoyer op deze wijze is geciteerd in een artikel¹⁰ maar is niet bekend met de context waarin deze uitspraak zou zijn gedaan. Het kabinet onderschrijft deze stelling in ieder geval niet. De EIB hanteert strenge eisen op het gebied van milieu en sociale duurzaamheid om de ontwikkelingsimpact te vergroten en zodoende ook een gelijk speelveld te creëren voor de aanbidders. Voor projecten waarbij een overheidsinstelling de opdrachtgever is, is de EIB verplicht Europese aanbestedingsrichtlijnen te volgen. De richtlijnen zijn gebaseerd op kernprincipes als transparantie, gelijke beoordeling van aanbiedingen, open concurrentie en goed procedureel beheer. Dit zorgt ervoor dat bij publieke aanbestedingen wordt ingezet op het maximaliseren van *value-for-money*, waarbij naast prijs ook de kwaliteit zwaar meeweegt. Omdat de richtlijnen ook binnen de EU gelden, zijn Europese bedrijven over het algemeen goed gepositioneerd om mee te kunnen dingen.

Vraag 10

Kunt u aangeven wat uw beleid is om te voorkomen dat de versterking van economische infrastructuur in Afrika – direct of indirect gefinancierd met Europees geld – alleen door Chinese staatsaannemers/staatsbedrijven wordt uitgevoerd, gezien het feit dat het aandeel van Europese aannemers in de aanleg van Afrikaanse infrastructuur ieder jaar daalt terwijl het aandeel van Chinese aannemers ieder jaar stijgt?

Antwoord 10

Zoals genoemd in de beantwoording op de vragen van het lid Van Haga (destijds VVD) van 25 april 2019¹¹, hebben Chinese partijen in het algemeen geen directe toegang tot instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden. In het geval van indirect beheer vertrouwt de Europese Commissie taken tot uitvoering van de begroting toe aan een organisatie wier financiële procedures positief zijn beoordeeld.¹² Deze organisaties zijn vervolgens verantwoordelijk voor de organisatie van eventuele biedingsprocessen, waarop de regels en procedures van deze organisatie van toepassing zijn.^{13, 14} Indien deze partij een internationale en open procedure start, kunnen partijen uit alle landen meedingen mits er geen sprake is van bijvoorbeeld belangenverstremgeling of een uitzonderingsgrond van toepassing is (zoals geldende sancties). Het doel van een dergelijke open procedure is dat de aanbesteding gaat naar de partij die een kosteneffectief en kwalitatief hoogstaand voorstel heeft ingediend.

Het bijdragen aan duurzame ontwikkeling staat voor Nederland en de EU voorop. In dit kader is het wenselijk om samen te werken aan een breed pallet aan onderwerpen, zoals connectiviteit, klimaat en mensenrechten. Nederland zet, mede in EU-verband, in op een sterke en gelijkwaardige relatie met Afrikaanse landen. De EU is op dit moment de eerste partner van Afrikaanse landen op het gebied van handel, buitenlandse investeringen en

¹⁰ <https://www.devex.com/news/eib-boss-europe-should-lose-its-naivete-on-open-procurement-96677>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/25/beantwoording-kamervragen-over-de-mate-waarin-china-profiteert-van-europese-ontwikkelingsgelden>

¹² Artikel 154, Verordening 2018/1046 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, OJ L193, 30.07.2018, p. 1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

¹³ Artikel 8(2), Verordening Nr. 236/2014 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden (CIR – OJ L 77, 15.03.2014, p. 95) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0236>

¹⁴ Artikel 157, Verordening 2018/1046 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, OJ L193, 30.07.2018, p. 1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

ontwikkelingssamenwerking. In 2018, bedroeg handel tussen de 27 EU lidstaten en Afrika € 235 miljard, 32% van het totaal van Afrikaanse handelsstromen, waar de handel met China € 125 miljard (17% van het totaal) bedroeg. De omvang van rechtstreekse buitenlandse investeringen van EU lidstaten bedroeg in 2017 € 222 miljard, meer dan vijf keer de investeringen van China (€ 38 miljard). De EU en haar lidstaten zijn tevens de grootste donor van ontwikkelingshulp in Afrika. In 2018, bedroeg de officiële ontwikkelingshulp (ODA) van de EU en haar lidstaten aan Afrika € 19.6 miljard, 46% van het totaal.

Vraag 11

Dient bij de financiering met OS-middelen van projecten in Afrika het principe van reciprociteit sterker te worden toegepast ten opzichte van landen als China die uitsluitend via gebonden hulp werken? Welke rol kan het vergroten van de beschikbaarheid van concessionele financiering hierin spelen?

Antwoord 11

Het kabinet is voorstander van ongebonden hulp, in lijn met afspraken in OESO-DAC verband. In het geval van ongebonden hulp worden aanbestedingen of subsidiërenders niet alleen opengesteld voor bedrijven uit bepaalde landen (meestal alleen het donorland)¹⁵. Ongebonden hulp draagt niet alleen bij aan de kwaliteit en kosteneffectiviteit van hulp, maar ook aan verbeterde transparantie en verantwoording over de hulp. Nederland blijft zich daarom zowel binnen de OESO als in EU-verband inzetten voor ongebonden hulp. Tegelijkertijd beoogt het kabinet om Nederlandse organisaties en bedrijven in te zetten bij het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen, zeker in die sectoren waarop zij een comparatief voordeel hebben vanwege de kennis en kunde waarover zij beschikken. Wat telt is dat er een gelijk speelveld is waar de beste uitvoerder, op prijs en kwaliteit, wint. Dit geldt voor Nederlandse bedrijven en organisaties, maar ook bijvoorbeeld voor bedrijven en organisaties uit de focusregio's.

Nederland is geen voorstander van het gebruik van bilaterale of Europese concessionele financiering om hulp te binden. Concessionele financiering van multilaterale ontwikkelingsbanken als de Wereldbank kan wel een belangrijke rol spelen in de duurzame- en vanuit schuldenperspectief verantwoorde ontwikkeling van de armste landen. Daarom heeft het kabinet de 19e middeleenaanvulling van International Development Association (IDA) – het lage-inkomenslandenloket van de Wereldbank – ondersteund, waarmee voor de periode 2020–2023 in totaal USD 82 miljard beschikbaar komt, waarvan USD 73,8 miljard concessioneel. USD 53 miljard is bestemd voor Afrika. Dit is echter geen gebonden hulp.

¹⁵ <https://www.oecd.org/development/untyingaidtherighttochoose.htm>