

Vergaderjaar 2014–2015

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)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 oktober 2014

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het bovengenoemde verdrag. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie. In deze memorie van antwoord worden de vragen van de commissie beantwoord, waarbij de volgorde van vragen wordt aangehouden.

De leden van de PVV-fractie willen allereerst weten hoe groot de Nederlandse bijdrage aan het tiende EOF in euro's, voor een periode van zes jaar was. Hoeveel dragen de overige lidstaten bij voor het elfde EOF en hoeveel hebben zij bijgedragen voor het tiende EOF? De leden van de PVV-fractie vragen de regering dit uit te splitsen per lidstaat.

Antwoord regering:

De Nederlandse bijdrage aan EOF10 bedroeg EUR 1,1 mld. In onderstaande tabel zijn de bijdragen van alle lidstaten aan zowel EOF10 als EOF11 uitgesplitst.

	EOF10 (looptijd 2008–2013, 6 jaar)		EOF11 (looptijd 2014–2020, 7 jaar)	
	%	EUR	%	EUR
<i>België</i>	3,53	800.674.600	3,24927	991.222.306

EOF10 (looptijd 2008–2013, 6 jaar)			EOF11 (looptijd 2014–2020, 7 jaar)	
	%	EUR	%	EUR
Bulgarije	0,14	31.754.800	0,21853	66.664.762
Tsjechië	0,51	115.678.200	0,79745	243.270.097
Denemarken	2,00	453.640.000	1,98045	604.156.077
Duitsland	20,50	4.649.810.000	20,5798	6.278.073.788
Estland	0,05	11.341.000	0,08635	26.341.931
Ierland	0,91	206.406.200	0,94006	286.774.704
Griekenland	1,47	333.425.400	1,50735	459.832.191
Spanje	7,85	1.780.537.000	7,93248	2.419.882.349
Frankrijk	19,55	4.434.331.000	17,81269	5.433.939.212
Kroatië	nvt	nvt	0,22518	68.693.411
Italië	12,86	2.916.905.200	12,53009	3.822.429.255
Cyprus	0,09	20.413.800	0,11162	34.050.797
Letland	0,07	15.877.400	0,11612	35.423.567
Litouwen	0,12	27.218.400	0,18077	55.145.696
Luxemburg	0,27	61.241.400	0,25509	77.817.755
Hongarije	0,55	124.751.000	0,61456	187.477.674
Malta	0,03	6.804.600	0,03801	11.595.331
Nederland	4,85	1.100.077.000	4,77678	1.457.204.507
Oostenrijk	2,41	546.636.200	2,39757	731.402.704
Polen	1,30	294.866.000	2,00734	612.359.140
Portugal	1,15	260.843.000	1,19679	365.092.757
Roemenië	0,37	83.923.400	0,71815	219.078.839
Slovenië	0,18	40.827.600	0,22452	68.492.071
Slowakije	0,21	47.632.200	0,37616	114.751.370
Finland	1,47	333.425.400	1,50909	460.362.995
Zweden	2,74	621.486.800	2,93911	896.604.897
VK	14,82	3.361.472.400	14,67862	4.477.859.817
Totaal	100,00	22.682.000.000	100,00	30.506.000.000

De totale omvang van EOF11 met een looptijd van zeven jaar is nagenoeg reëel constant ten opzichte van EOF10 dat een looptijd had van zes jaar.

De leden van de PVV-fractie willen weten welke lidstaten meer moeten gaan bijdragen als het EOF onder de EU begroting wordt gebracht. En welke lidstaten menen dat het EOF beter functioneert als deze niet onder de EU-begroting valt? Indien het EOF onder de EU-begroting wordt gebracht, wat heeft dat tot gevolg voor de financiële verplichtingen van Nederland?

Antwoord regering:

Het EOF wordt op zijn vroegst pas in het volgende Meerjarig Financieel Kader (2021–2027) onder de EU begroting gebracht. De onderhandelingen hierover zullen nog moeten plaatsvinden. Op dit moment bestaat de bijdrage van individuele lidstaten aan de EU-begroting uit verschillende elementen: een deel gebaseerd op het BNI, BTW-afdracht en douanerechten/landbouwheffingen. De financiële verplichtingen van lidstaten zijn daardoor nog ongewis. Algemeen is de verwachting dat voornamelijk de twaalf «nieuwe» lidstaten procentueel meer zouden moeten gaan bijdragen aan een toekomstig EOF ten opzichte van hun huidige bijdrage indien het EOF gebudgetteerd zou worden. De Nederlandse bijdrage zal naar verwachting procentueel niet substantieel afwijken van het aandeel binnen EOF11 van 4,78 procent.

Enkele lidstaten zijn van mening dat het EOF beter functioneert buiten de EU begroting. Zo scoort het EOF aanmerkelijk beter in de «Multilateral Aid Review Update» van het Britse Departement voor Internationale Ontwikkeling.¹ In de categorie «value for money» scoort het EOF «zeer goed» (een 4 uit 4), terwijl het budget van de Europese Commissie exclusief humanitaire hulp slechts «adequaat» (een 2 uit 4) scoort. Daar staat echter

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/297523/MAR-review-dec13.pdf

tegenover dat de democratische controle van het Europese parlement vergroot wordt wanneer het EOF opgenomen wordt in de reguliere EU begroting. In de conclusies van de Europese Raad van 8 februari 2013 is daarom opgenomen dat de Commissie zich inzet om het EOF vanaf 2021 te budgetteren.

Het kabinet geeft aan dat in een post-2020 raamwerk migratie nadrukkelijker moet worden meegenomen. Hoe wil de regering dan met de migratie omgaan? Wat is haar visie? En waarom pas na 2020? Waarom niet eerder, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Antwoord regering:

De regering heeft gekozen voor een geïntegreerde, coherente benadering van migratie in het Nederlandse beleid. Dit betekent onder meer dat binnen alle relevante beleidsterreinen – waaronder het buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, binnenlandse zaken, justitie en vreemdelingenzaken – adequate aandacht moet uitgaan naar migratiekwesties. De regering streeft naar een vergelijkbare benadering van migratie in Europees verband.

Het post-2020 raamwerk biedt kansen om onderwerpen als migratie nadrukkelijker mee te nemen in het samenwerkingskader tussen de EU en de ACS-landen nadat het Verdrag van Cotonou afloopt. Dit laat onverlet dat de regering ook nu al streeft naar de integratie van migratie in onder andere het EU Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en in de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen.

Uitgangspunt van het EU beleid is het maximaliseren van de positieve effecten van migratie en het tegengaan van de negatieve effecten. Binnen het EOF vormen «migratie-gerelateerde» activiteiten een bijzonder aandachtspunt in de regionale programmering. Via andere instrumenten wordt hier ook naar gestreefd. Zo is er binnen het nieuwe Global Public Goods and Challenges programma van het EU Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) een specifiek programma voor asiel- en migratie met een budget van EUR 344 mln. voor de periode 2014–2020.

In de memorie van toelichting wordt op bladzijde vier aangegeven dat de middelen voor stabilisatie van de exportopbrengsten van landbouwgrondstoffen in het kader van EOFs, voorafgaande aan het negende EOF, en de Investeringsfaciliteit (IF) uit het negende en tiende EOF, niet vervallen na 31 december 2013. De leden van de PVV-fractie willen weten welke export dit betreft. Wat is de grootte van deze middelen en naar welke landen en instanties worden deze middelen toebedeeld?

Antwoord regering:

Stabex werd in 1975 opgericht onder het verdrag van Lomé om de exportopbrengsten van landbouwproducten in ACS-landen te stabiliseren. Het bleek echter onvoldoende in staat dit te bewerkstelligen, ook niet na diverse aanpassingen. Stabex werd daarom opgeheven met de ondertekening van het Verdrag van Cotonou in 2000.

Stabex is in de laatste fase van afsluiting. Resterende fondsen werden geherprogrammeerd en overgeheveld naar EU-meerjarenplannen (NIPs) van 37 begunstigde ACS-landen. Onder EOF10 ging dit om EUR 165,4 mln

aan 33 landen² en onder EOF11 is EUR 1,5 mln overgeheveld naar de NIPs van Ivoorkust, Ethiopië, Kenia en Mauritanië.

Europese Investeringsbank

Artikel 1, negende lid, biedt net als onder het tiende EOF, de mogelijkheid om via het EOF vrijwillige bijdragen ter beschikking van de Europese Commissie of de EIB te stellen ter ondersteuning van de doelstellingen van het Verdrag van Cotonou. De leden van de PVV-fractie vragen of er lidstaten zijn die een vrijwillige bijdrage hebben gegeven voor het tiende EOF. Zo ja, welke landen zijn dat en om welke bedragen gaat het? Financiert de Nederlandse regering op vrijwillige basis ook projecten of programma's? Zo ja, welke projecten en/of programma's en bijbehorende bedragen betreft dit?

Antwoord regering:

Er is onder EOF10 geen sprake geweest van een vrijwillige bijdrage van lidstaten zoals omschreven in artikel 1(9). Wel hebben lidstaten gebruik gemaakt van de mogelijkheid (van datzelfde artikel) om projecten en/of programma's te co-financieren. Nederland heeft onder EOF 10 voor EUR 2,7 mln meegefinancierd aan projecten van de Commissie³ en EUR 2 mln via de EIB bijgedragen aan het EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF) in 2007. Dit fonds stelt haar middelen ter beschikking voor vermenging als subsidie-element met lange termijn financiering van geselecteerde ontwikkelingsbanken ten behoeve van investeringen en regionale infrastructuurprojecten in Afrika. De totale cofinanciering van lidstaten aan diverse projecten van de Commissie bedroeg 115,5 mln⁴ en aan het ITF EUR 162 mln.

De EIB krijgt € 1,134 miljoen uit het elfde EOF toegekend ten behoeve van de IF. De IF is een revolverend fonds. Heeft de regering er zicht op in hoeverre de uitgeleende middelen weer terugvloeien in dit fonds? Zijn er al bedragen afgeschreven, omdat deze oninbaar zijn? Zo ja, om welke bedragen gaat het? In relatie tot de IF wordt er gesproken over rentesubsidies. Welke zaken vallen onder rentesubsidies? Hoe hoog zijn de rentes die in rekening worden gebracht vanuit de IF? Zijn deze marktconform?

Antwoord regering:

Nederland is vertegenwoordigd in het comité dat toezicht houdt op de IF en aan de EIB Raad van Bewind adviseert inzake goedkeuring van IF-projecten. Jaarlijks wordt een financieel jaarverslag besproken in dit comité. Dit verslag wordt ook gepubliceerd.⁵

De IF is revolverend en de huidige projectie is dat de door de lidstaten via opeenvolgende Europese Ontwikkelingsfondsen ingelede gelden, in totaal EUR 3,6 mrd, bijna EUR 10 mrd aan leningen zullen genereren over de looptijd van de IF tot 2020. Met andere woorden elke euro van de lidstaten zal drie euro aan investeringen opleveren. Sinds oprichting van de IF in 2003 is EUR 4,15 mln aan afschrijvingen gedaan over vier leningen.

² Benin, Burkina Faso, Burundi, Kameroen, Kaapverdië, Centraal Afrikaanse Republiek, de Comoren, Ivoorkust, Dominica, Sao Tome, Gambia, Ghana, Guinee-Bissau, Jamaica, Kenia, Kiribati, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritanië, Mayotte, Oeganda, Papoea Nieuw Guinea, Rwanda, Saint Lucia, Saint Vincent en de Gren., Salomonseilanden, Senegal, Sierra Leone, Soedan, Tanzania, Togo, Zimbabwe.

³ Gebaseerd op cijfers van 31 december 2013.

⁴ Gebaseerd op cijfers van 31 december 2013.

⁵ http://www.eib.europa.eu/attachments/country/if_financial_statements_2013_en.pdf

De rentes gerekend door de IF zijn erop gericht dat de EIB de kosten van verstrekking van de lening dekt, waarbij naar boven of beneden wordt bijgesteld naar gelang de markt. Leningen van de IF worden dus onder marktconforme rentes verstrekt om marktverstoring of verdrukking van private geldstromen te voorkomen.

De gelden uit EOF11 zullen specifiek worden gebruikt voor risicovollere operaties met een hoger ontwikkelingseffect. Hier zal de rente mogelijk lager zijn dan gebruikelijk voor de IF. Het gaat hier om projecten die te weinig winstgevend zijn voor financiering door de markt. Een vergelijking met marktbeprizing is dan ook moeilijk te maken.

Rentesubsidies zijn een verlaging van de rente middels gebruik van een subsidie, deze worden door de IF voornamelijk toegepast in landen onder IMF- en Wereldbankprogramma's, waarbij rekening gehouden moet worden met hun externe schuldpositie.

Naast het door de lidstaten opgebrachte bedrag voor de IF, in het kader van het negende, tiende en elfde EOF, verstrekt de EIB uit eigen middelen een bedrag van maximaal € 2.600 miljoen in de vorm van leningen. De lidstaten staan garant voor het ingezette kapitaal van de EIB. De vraag van de leden van de PVV-fractie is, de EIB wordt toch al gevoed door de lidstaten? Of zijn er ook nog andere geldschieters?

Antwoord regering:

De EIB leent in op de kapitaalmarkt op basis van het door de lidstaten, haar aandeelhouders, beschikbaar gestelde inbetaalde en garanti kapitaal. Deze ingeleende middelen worden vervolgens als eigen middelen van de EIB uitgeleend voor projecten, voornamelijk binnen de EU, en voor een relatief klein gedeelte, buiten de EU. De kredietverlening via de IF uit EOF middelen heeft een andere projectdoelgroep dan de kredietverlening uit eigen middelen. De inzet van deze twee financieringsbronnen in de ACS- en LGO-landen is complementair aan elkaar.

Kredietverlening via de IF concentreert zich op operaties die niet volledig aan de strikte EIB criteria voor kredietverlening binnen de EU zouden voldoen, maar wel een hoger ontwikkelingseffect hebben. Uiteraard gaat het hier nog steeds om rendabele projecten. Voor leningen uit eigen middelen in de ACS en LGO-landen gelden wel grofweg dezelfde criteria als voor EIB kredietverlening binnen de EU. Dit om de balans van de Bank te beschermen, commerciële verliezen komen immers voor rekening van de eigen balans van de EIB. Dit resulteert erin dat voor projecten die gefinancierd worden uit eigen middelen de projecten in aanmerking komen die een relatief laag risicoprofiel hebben, een ander segment dan wordt bediend via de IF.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of het klopt dat men kan concluderen dat leningen die niet terug worden betaald, worden verhaald op de lidstaten. Zo ja, is hier al eens sprake van geweest, zo vragen de leden. Zo ja, wanneer is dit voor gevallen, om welke bedragen ging het en welke lidstaten hebben toen bijgedragen?

Antwoord regering:

Wanneer leningen die door de EIB zijn verstrekt niet worden terugbetaald wordt in het uiterste geval de garantie van de lidstaten ingeroepen voor 75 procent van het verschuldigde bedrag en enkel wanneer het een politiek of soeverein risico betreft. Wanneer het gaat om een commercieel risico dan is het verlies voor de balans van de EIB. Daarnaast rekent de EIB een risicopremie op de leningen, de inkomsten hieruit worden gebruikt als buffer voordat de lidstaatgarantie wordt ingeroepen. Alle aan

het EOF deelnemende lidstaten dragen in het geval van een beroep op de garantie bij naar rato van hun kapitaalaandeel in de EIB. In het geval van NL gaat het voor EOF11 om een percentage van 4,466 procent. Deze garantie wordt verwerkt in de begroting van het Ministerie van Financiën.

Er is in het algemeen zeer beperkt beroep gedaan op de garantie en veel van de ingeroepen bedragen zijn uiteindelijk ook weer terugbetaald. Tot op heden is geen beroep gedaan op de garantie voor leningen verstrekt onder EOF10 (2008–2013). Onder EOF9 (2002–2007) is de garantie éénmaal ingeroepen voor een lening van 3,8 mln (verdeeld over de lidstaten). Ingeroepen garanties onder Lomé I en II (1976–1985) zijn inmiddels volledig terugbetaald, doordat de EIB alsnog is betaald, beslag heeft gelegd op onderpanden of gebruik heeft gemaakt van andere mogelijkheden onder het contract. Onder Lomé III en IV (1985–2001) wordt nog gewerkt aan dergelijke maatregelen voor achterstallige betalingen ter waarde van circa EUR 126 mln (het Nederlands aandeel bedraagt ongeveer EUR 5,5 mln).

Inkomsten uit (terugbetaling van) leningen en verstrekking van risicokapitaal vloeien terug naar de lidstaten. Kan de regering deze inkomsten nader omschrijven? En, hoe hoog zijn deze inkomsten? Hoe verhouden deze inkomsten zich tot de inleg van een lidstaat?

Antwoord regering:

Het gaat hier om krediet en risicodragend kapitaal dat tot EOF9 verleend werd onder beheer van de EIB uit EOF-gelden (dus niet eigen EIB middelen, of de IF gestart onder het tiende EOF). Inkomsten die de EIB uit het destijds verleende krediet ontvangt vloeien terug naar de lidstaten, tenzij de Raad anders beslist. De lidstaten krijgen hieruit hun deel naar rato van hun inleg in het betreffende EOF. Voor Nederland ging het in 2013 om een bedrag van EUR 5,35 miljoen.

Bijdragen aan het elfde Europees Ontwikkelingsfonds

Wanneer de voorspelde bijdragen afwijken van de werkelijke behoefte van het EOF gedurende het desbetreffende boekjaar dient de Europese Commissie voorstellen in tot wijziging van de omvang van de bijdragen. De verzoeken om bijdragen mogen enkel het vastgestelde maximum overschrijden, in geval van speciale behoeften ten gevolge van uitzonderlijke of niet voorziene omstandigheden zoals situaties na een crisis. Is er in het verleden wel eens gevraagd om extra bijdrage? Welke situaties deden zich toen voor? In hoeverre is deze extra bijdrage verplicht? Wordt de extra bijdrage naar rato bepaald?

Antwoord regering:

De Europese Commissie heeft nog nooit een voorstel ingediend voor een verhoging van de omvang van de jaarlijkse bijdrage conform artikel 3(4) van het Intern Akkoord. Het financieel regelement bepaalt overigens dat wanneer extra bijdragen noodzakelijk zijn, eerst de resterende bedragen uit voorgaande EOF's gebruikt moeten worden. Wanneer lidstaten toch gevaagd zou worden een extra bijdrage te leveren in gevolge art 3(4) van het Intern Akkoord, zou dat bindend zijn. Hierbij zou de verdeelsleutel van het betreffende EOF gelden. Het betreft overigens uitsluitend de aanpassing van de jaarlijkse bijdrage die het totaal bedrag van EOF11 onverlet laat.

Voor de middelen van eerdere EOFs die niet worden overgeboekt naar het elfde EOF, vindt een verrekening plaats naar rato, van de bijdrage van elke lidstaat. De leden van de PVV-fractie vragen wanneer de laatste verrekening plaats heeft gevonden, hoe hoog deze was en hoe hoog per

lidstaat. Daarnaast vragen zij, is er nog een verrekening te verwachten? Zo ja, hoe hoog zal de te verwachte verrekening per lidstaat zijn, schat de regering?

Antwoord regering:

Resterende of geannuleerde middelen uit EOF8, 9 en 10 worden momenteel gebruikt voor de zogenaamde «overbruggingsfaciliteit». De overbruggingsfaciliteit zorgt ervoor dat de fondsen beschikbaar blijven tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord van EOF11. Dat betekent dat zodra de ratificatieprocedures in de verschillende lidstaten zijn afgerond, de overbruggingsfaciliteit eindigt en een verrekening per lidstaat zal plaatsvinden. De precieze hoogte van de overbruggingsfaciliteit is nog niet bekend en hangt af van dagelijkse decommittingen uit EOF8, 9 en 10. Waarschijnlijk zal het gaan om ongeveer EUR 1,4 mld, waarvan EUR 1,2 mld uit EOF8–9 en 200 mln uit EOF10. Dit zou voor Nederland een verrekening van ongeveer EUR 72,3 mln⁶ betekenen wanneer het Intern Akkoord in werking treedt. Deze verrekening wordt in mindering gebracht op de bijdrage aan EOF11⁷.

Sociale ontwikkeling

Sociale ontwikkeling blijft een belangrijk aandachtsgebied binnen de Europese ontwikkelingssamenwerking. In het Staff Working Document is een verwijzing opgenomen naar gangbare indicatoren die worden gehanteerd binnen sectoren als gendergelijkheid en vrouwenrechten. Kan de regering indicatoren voor gendergelijkheid en vrouwenrechten nader toelichten? Volgen er maatregelen als een land niet voldoet aan de indicatoren? En wanneer kunnen deze maatregelen genomen worden? Zijn er wel eens maatregelen genomen?

Er zijn diverse ACS landen (Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan) lid van de Organisation of Islamic Cooperation (OIC), een organisatie die als doelstelling heeft de implementatie van de zuivere Islam. Naar de mening van de leden van de PVV-fractie heeft de vrouw een ondergeschikte rol binnen de Islam. Zij vragen of dit niet tegenstrijdig is met de beoogde sociale agenda van het EOF en verzoeken de regering het antwoord te motiveren.

Antwoord regering:

Zoals in het Staff Working Document (SWD) gemeld overweegt de Commissie een aanpak te volgen die vergelijkbaar is met wat vele donoren zoals Nederland doen en op een aantal gangbare indicatoren te rapporteren. De lijst van indicatoren uit het SWD wordt gehanteerd door een aantal internationale organisaties. De Commissie is op dit moment bezig een eigen lijst van indicatoren te ontwikkelen, die bij voorkeur aansluit op de genoemde lijst en tegelijkertijd rekening houdt met de verschillende EU-meerjarenplannen (NIPs). Volgens de planning zal het EU-resultatenkader inclusief deze lijst van indicatoren nog dit jaar bekend gemaakt worden.

Als EU-delegaties onvoldoende voortgang op gendergelijkheid en vrouwenrechten in landen constateren, dan kan dit worden opgebracht in de relevante dialoog met de overheid (politieke dialoog, dialoog over mensenrechten en/of ontwikkelingssamenwerking). In elk van deze sporen kunnen maatregelen genomen worden, zoals intensivering van de samenwerking op genderbeleid. Juist ook in landen waar de vrouw een

⁶ Gebaseerd op de verdeelsleutel van 4,85% voor EOF10 (EUR 9,7 mln) en 5,22% voor EOF8 en EOF9 (EUR 62,6 mln). Op deze manier kunnen ook de verwachte verrekeningen voor andere lidstaten berekend worden.

⁷ Zie ook de nota naar aanleiding van het verslag: Kamerstukken II 2013/14, 33 838, nr. 5.

ondergeschikte rol heeft acht de regering het van belang te werken aan gelijke rechten en kansen voor vrouwen, ook in EU verband. Daar zijn ook mogelijkheden voor, zowel in samenwerking met betrokken overheden als met niet-gouvernementele (vrouwen)organisaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen