

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

2439

Vragen van het lid **Van Haga** (VVD) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *de mate waarin China profiteert van Europese ontwikkelingsgelden* (ingezonden 18 maart 2019).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 26 april 2019).

Vraag 1

Kunt u zich uw volgende uitspraak herinneren: «Chinese bedrijven hebben geen toegang tot de Europese OS-gelden. Chinese bedrijven – dat is volgens mij ons grote dilemma – komen met hun eigen geld vanuit de Chinese overheid en investeren massaal. Daar zit een andere vorm van conditionaliteit aan, maar die bedrijven kloppen echt niet aan bij de EU en ze concurreren dus ook niet met Nederlandse of andere bedrijven uit de markt?»¹

Antwoord 1

Ja. Deze uitspraak deed ik op 7 maart jl. tijdens het overleg met uw Kamer.

Vraag 2

Bent u bekend met het vorig jaar gepubliceerde rapport van de Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) waarin de volgende conclusie wordt getrokken: «India and China were the non-DAC countries with the highest successful bids as shown in Table 9. They also account for 40% of total contract value awarded to developing countries (including LDCs and HICPs) between 2008 and 2016. Yearly fluctuations aside, they also seem to win an increasing share of DAC Members aid projects?»²

Antwoord 2

Ja, ik heb kennis genomen van dit rapport.

¹ Verslag van een algemeen overleg over de toekomst van EU-ontwikkelingssamenwerking, gehouden op 7 maart 2019.

² «2018 report on the DAC untying recommendation», No. DCD/DAC(2018)12/REV2
[https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf)

Vraag 3

Hoe verhouden deze bevindingen zich tot uw uitspraak dat Chinese bedrijven hebben geen toegang hebben tot de Europese ontwikkelingsssamenwerkings-gelden?

Antwoord 3

Tabel 9 in het OESO/DAC rapport gaat over de ongebonden contracten («untied aid») die middels tenders door *alle* DAC-leden werden verstrekt, niet alleen door het DAC-lid de Europese Unie (de Europese Commissie). De tabel vermeldt bovendien enkel de nationaliteit van succesvolle bidders en niet in hoeverre de bidders bedrijven waren.

Mijn uitspraak betrof dat Chinese bedrijven in het algemeen geen directe toegang hebben tot de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden. Niet alleen Chinese bedrijven, maar Chinese *partijen* in het algemeen hebben geen directe toegang tot dergelijke instrumenten. Dit geldt voor het *Europees Ontwikkelingsfonds (European Development Fund – EDF)*,³ het *Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (Development Cooperation Instrument – DCI)*, het *Europees Nabuurschapsinstrument (European Neighbourhood Instrument – ENI)* en het *Partnerschapsinstrument*.⁴

Een uitzondering op de regel is van toepassing wanneer het een project *in* China betreft. Entiteiten die zijn gevestigd in een ontwikkelingsland, zoals vermeld in de lijst ODA-ontvangers van de OESO/DAC, die lid zijn van de G20, kunnen wanneer het een project *in* hun land betreft wel financiering ontvangen uit het *Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking*, het *Europees Nabuurschapsinstrument*, en het *Partnerschapsinstrument*.⁵ Zo ontvangen bijvoorbeeld enkele ngo's en denktanks in China financiële ondersteuning middels het DCI. Deze uitzondering geldt niet voor het *Europees ontwikkelingsfonds*.

De regel dat Chinese partijen in het algemeen geen directe toegang hebben tot financiering is niet van toepassing op het *Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR)* en het *Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (Instrument contributing to Stability and Peace – IcSP)*. Partijen uit alle landen hebben namelijk toegang tot financiering uit EIDHR en IcSP.⁶ Bedrijven profiteren echter niet van deze instrumenten. Bedrijven komen niet in aanmerking voor financiering uit hoofde van het EIDHR. De acties die worden gefinancierd middels het IcSP worden doorgaans uitgevoerd door actoren uit het maatschappelijk middenveld en bieden geen commerciële kansen, aangezien het IcSP acties financiert die handhaving van vrede, voorkoming van conflicten, versterking van internationale veiligheid en het verlenen van hulp tot doelstelling hebben.⁷

Vraag 4

Klopt het dat Chinese bedrijven biedingen doen voor diverse door de Europese Unie (EU) gefinancierde projecten in Afrikaanse landen, zoals de geplande weg tussen Kampala en Jinja in Oeganda, en in het kader van projecten als deze concurreren met Europese bedrijven?⁸

³ Bijlage IV van het ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst (Annex IV zoals gewijzigd middels Besluit nr. 1/2014 van de ACS-EU-Raad van Ministers van 20 juni 2014 betreffende de herziening van bijlage IV bij de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst (2014/428/EU), OJ 2014 L 196, 3.7.2014). <https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/c565e1c7-0282-11e4-831f-01aa75ed71a1>

⁴ Artikel 9. 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>

⁵ Artikel 9(1)(d) CIR <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0236>

⁶ Artikel 11 CIR <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0236>

⁷ Verordening Nr. 230/2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (PB L 77, 15.03.2014, p. 1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0230>

⁸ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-03/european-companies-dominate-uganda-s-1-billion-toll-road-bids>

Antwoord 4

Dit kan het geval zijn wanneer de Europese Commissie het project niet onder direct beheer uitvoert. Het *Kampala Jinja Expressway Public Private Partnership Project* in Uganda betreft indirect beheer.

De Europese Commissie voert de begroting op een of meer van de volgende wijzen uit: op directe wijze («direct beheer»), in gedeeld beheer met de lidstaten («gedeeld beheer»), op indirecte wijze («indirect beheer»). 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,⁹ zoals internationale organisaties of publiekrechtelijke organen.¹⁰ Bij acties die onder indirect beheer worden uitgevoerd door een daarmee belaste organisatie, komen partijen uit landen die volgens de regels van de betrokken organisatie voor deelname in aanmerking komen, ook in aanmerking.¹¹ Hierdoor kan het zo zijn dat partijen uit landen die in het algemeen geen directe toegang hebben tot de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden, in aanmerking komen.

Het *Kampala Jinja Expressway Public Private Partnership Project* betreft een *blending*-project, waarbij synergiën tussen subsidies en markt gerelateerde financiering worden benut. De financiële bijdrage van de EU brengt een hefboomeffect teweeg, waardoor investeringen door anderen – zoals financiële instellingen en de private sector – worden gestimuleerd. Voor dit project beslaat de EU-financiering ongeveer 12,5% van de totale investering. De *Agence Française de Développement* (AFD) is de leidende financiële instelling (*lead financial institution*) voor dit project, ofwel het publiekrechtelijke orgaan aan wie de Europese Commissie middels *indirect beheer* taken tot uitvoering van de begroting heeft toevertrouwd. Op het biedingsproces zijn daarom de regels en procedures van de AFD van toepassing.¹² In het geval van het genoemde project in Oeganda houdt dit in dat, in overeenstemming met het principe van «*ongebonden hulp*»¹³, de procedure internationaal en open is, en niet gediscrimineerd kan worden op grond van nationaliteit. Partijen uit alle landen kunnen meedingen, mits er geen sprake is van belangenverstrengeling, er geen uitsluitingsgrond van toepassing is (zoals geldende sancties), en er aan sociale en milieunormen is voldaan. Doel van de internationale en open procedure is dat de aanbesteding gaat naar de partij die een kosteneffectief en kwalitatief hoogstaand voorstel heeft ingediend.

Vraag 5

Hoe verhoudt dit voorbeeld zich tot uw uitspraak dat Chinese bedrijven niet concurreren met Nederlandse (of andere Europese) bedrijven in het kader van de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten?

Antwoord 5

Zoals nader toegelicht in het antwoord op vraag 3, betref mijn uitspraak dat Chinese partijen in het algemeen geen *directe* toegang hebben tot de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden.

Vraag 6

Hebt u daarnaast kennisgenomen van de recente aankondiging van de Japanse regering om te stoppen met het geven van ontwikkelingshulp aan China?¹⁴ Zo ja, hoe beoordeelt u dit besluit?

⁹ 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>

¹⁰ Artikel 62(1)(c), 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>

¹¹ Artikel 8(2) CIR <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0236>

¹² 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>

¹³ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>

¹⁴ <https://www.inkstonenews.com/politics/japan-stop-giving-aid-china-after-40-years/article/2170164>

Antwoord 6

Ja. Vorig jaar besloot Japan de ontwikkelingssamenwerking met China te beëindigen gezien het welvaartsniveau dat China heeft bereikt. Ik heb hier kennis van genomen.

Zoals genoemd in het antwoord op vraag 3 biedt de EU middels haar ontwikkelingsamenwerking wel financiële ondersteuning in China, onder andere aan enkele ngo's en denktanks die een inclusieve samenleving en fundamentele rechten promoten. Aangezien het maatschappelijk middenveld op veel plaatsen in de wereld onder druk staat, blijft dergelijke ondersteuning van belang, ook in landen met een zeker welvaartsniveau. China staat daarnaast als hoog middeninkomensland ook nog op de lijst van ODA-ontvangers van de OESO/DAC, en kan dus ODA ontvangen.

Vraag 7

Hebt u kennisgenomen van de grafiek in het artikel over de beëindiging van Japanse ontwikkelingshulp aan China, waaruit blijkt dat China de afgelopen jaren vele miljarden aan leningen en steun heeft ontvangen van de OESO/DAC-landen? Kunt u de omvang van leningen en steun vanuit DAC-landen aan China kwantificeren en daarbij in elk geval aangeven wat de totale waarde was in 2015, 2016, 2017 en 2018?¹⁵

Antwoord 7

Ja. Ik kan de omvang van leningen en steun van OESO/DAC-landen aan China meedelen voor de jaren 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017. 2017 is het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn. De verdeling is als volgt, afgerond in miljoen USD:

	2013	2014	2015	2016	2017
Leningen	643	472	687	624	437
Steun	655	584	572	593	600
Totaal ODA	1.298	1.056	1.258	1.217	1.036

Vraag 8

Kunt u de Kamer een actueel overzicht doen toekomen van alle door de EU (mede)gefinancierde ontwikkelingsprojecten van de afgelopen vijf jaar waar Chinese bedrijven biddingen voor hebben gedaan en aangeven in welke gevallen Chinese bedrijven de biding hebben gewonnen? Kunt u daarbij aangeven in welke gevallen Europese bedrijven de desbetreffende biding hebben verloren?

Antwoord 8

Ik kan de Kamer geen dergelijk overzicht doen toekomen. Zoals vermeld in het antwoord op vraag 4, vertrouwt de Europese Commissie in het geval van indirect beheer taken tot uitvoering van de begroting toe aan een organisatie wier financiële procedures positief zijn beoordeeld. Deze organisaties zijn vervolgens verantwoordelijk voor de organisatie van eventuele biedingsprocessen.

De gevraagde informatie is daarom niet centraal bij de Commissie op te vragen. Wel kan ik meedelen dat de Commissie ook in het geval van *indirect beheer* verifieert of de middelen van de Unie zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regels en gestelde voorwaarden.¹⁶

Vraag 9

Kunt u, aangezien multilaterale ontwikkelingsbanken een belangrijk kanaal vormen voor Europese (en Nederlandse) ODA-middelen, en met name de Wereldbank en de Asian Development Bank belangrijke financiers van (niet-marktconforme) leningen aan de Chinese overheid vormen, aangeven hoe groot het volume van financieringen is dat beide multilaterale banken op

¹⁵ Idem.

¹⁶ Artikel 155, 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>

de Chinese overheid uit hebben staan? Wat is de positie van Nederland en andere EU-lidstaten, in hun hoedanigheid als aandeelhouders van beide ontwikkelingsbanken, ten opzichte van deze uitstaande leningen?

Antwoord 9

De Wereldbank heeft op dit moment USD 16 miljard aan leningen uitstaan aan de Chinese overheid, een bedrag dat is opgebouwd over een lange periode (in 2018 is USD 1,8 miljard nieuw gecommiteerd). Voor de Asian Development Bank ligt dit op USD 17 miljard. Deze leningen zijn voor een belangrijk deel afkomstig van de door de instellingen op de kapitaalmarkt ingeleende middelen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de hefboomwerking van het in het verleden ingelegde kapitaal van de lidstaten (het «eigen vermogen» van de banken). De instellingen hebben zo een revolverend karakter. Er is in principe geen sprake van beslag op nieuwe ODA-middelen (behalve bij de inleg van nieuw kapitaal).

De *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) is het Wereldbankloket voor midden-inkomenslanden. Net als andere aandeelhouders is Nederland van mening dat de Bank ook nog een nuttige rol kan vervullen in veel hoge middeninkomenslanden, inclusief China, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Afgelopen jaar is in het kader van de kapitaalverhoging van de IBRD afgesproken dat nieuwe activiteiten in deze groep landen een duidelijke focus moeten hebben op duurzame graduatie van de betrokken landen van Wereldbankleningen, en/of moeten bijdragen aan het internationale publieke belang, zoals klimaat, en/of een sterk katalytisch of leereffect moeten hebben. Dit beleid heeft brede steun van de aandeelhouders, ook de Europese aandeelhouders. Daarnaast is de rente-opslag voor hoge middeninkomenslanden verhoogd, inclusief voor China. Deze extra inkomsten kunnen ten goede komen aan armere landen. Hierover zijn ook afspraken gemaakt bij de Asian Development Bank. Nederland steunt de intentie om in de komende jaren de leningen aan China in de Wereldbank geleidelijk terug te brengen.