

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1313**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 22 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01: Verordening Gezondheid voor groei 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1294)

Fiche 02: Mededeling dubbele belasting (Kamerstuk 22 112, nr. 1295)

Fiche 03: Aanpassing rente- royaltyrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1296)

Fiche 04: Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1297)

Fiche 05: Verordening kredietbeoordelaars (Kamerstuk 22 112, nr. 1298)

Fiche 06: Mededeling actieplan tegen het toenemend gevaar van antimicrobiële Resistentie (Kamerstuk 22 112, nr. 1299)

Fiche 07: Verordeningen Asiel- en Migratiefonds en Intern Veiligheidsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1300)

Fiche 08: Verordening Rechten en Burgerschap Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1301)

Fiche 09: Verordening Programma Justitie voor de periode 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1302)

Fiche 10: Verordening beheerplan haring ten westen van Schotland (Kamerstuk 22 112, nr. 1303)

Fiche 11: Stroomlijningspakket richtlijnen voor producten (Kamerstuk 22 112, nr. 1304)

Fiche 12: Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy (Kamerstuk 22 112, nr. 1305)

Fiche 13: Mededeling ontwikkeling maritieme strategie voor de Atlantische Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1306)

Fiche 14: Verordening EU ondersteuning van ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije (Kamerstuk 22 112, nr. 1307)

Fiche 15: Mededeling «stress tests» van kerncentrales in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1308)

Fiche 16: Verordening verbod op ontvinnen van haaien (Kamerstuk 22 112, nr. 1309)

Fiche 17: Mededeling en verordeningen Horizon 2020 – kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1310)

Fiche 18: Verordeningen aanpassing bezoldiging en pensioenbijdrage personeel van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1311)

Fiche 19: Mededeling aardobservatie «Global Monitoring for Environment and Security (GMES)» (Kamerstuk 22 112, nr. 1312)

Fiche 20: Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020)

Fiche 21: Verordening Creatief Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1314)

Fiche 22: Mededeling inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 1315)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H.P.M. Knapen

## **Fiche: Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020)**

### *1. Algemene gegevens*

*Titel voorstel:* Mededeling van de Commissie: «Preparation of the multiannual financial framework regarding the financing of EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and Territories for the 2014–2020 period (11th European Development Fund)».

Voorstel voor een Raadsbesluit: «on the position to be adopted by the European Union within the ACP-EU Council of Ministers concerning the multiannual financial framework for the period 2014 to 2020 of the ACP-EU Partnership Agreement».

*Datum Commissiedocument:* 7 december 2011

*Nr. Commissiedocumenten:* COM (2011) 837  
COM (2011) 836

*Prelex:* Nvt.

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:*  
Niet opgesteld.

#### *Behandelingstraject Raad:*

In de mededeling van de Commissie wordt een Intern Akkoord voorgesteld. Het Intern Akkoord tussen Lidstaten wordt besproken in de Raad Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking configuratie). Definitief besluit over het akkoord is afhankelijk van overeenstemming over het Meerjarige Financieel Kader (MFK) van de Unie 2014–2020 dat wordt verwacht in de tweede helft van 2012.

Daarnaast wordt een Raadsbesluit over het Financieel Protocol van het Verdrag van Cotonou voorgesteld. Dit volgt de bespreking van het Intern Akkoord gezien de grote samenhang van de onderwerpen. Naar verwachting stelt de gezamenlijke EU-ACS ministeriele van begin 2013 het Financieel Protocol vast.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Buitenlandse Zaken.

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*

#### a) *Rechtsbasis*

Het Intern Akkoord tussen EU Lidstaten en het Raadsbesluit ten behoeve van het Financieel Protocol komen voort uit het Verdrag van Cotonou; artikel 62 (*Overall Amount*) en Annex Ib («*Financial Protocol*») artikel 7. Financiële steun aan de Landen en Gebieden Overzee (LGO's) komt voort uit deel IV (artikel 198–203) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het Intern Akkoord is een intergouvernementeel akkoord en heeft geen rechtsbasis in de EU-Verdragen. De rechtsbasis van het raadsbesluit ten behoeve van het Financieel Protocol is art. 209 (2) VWEU jo. Art. 218 (9) VWEU.

#### b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Het Intern Akkoord tussen de Lidstaten en het Raadsbesluit over het Financieel Protocol wordt met eenparigheid van stemmen vastgesteld door de Lidstaten bijeen in de Raad. Het Intern Akkoord en het Financieel Protocol zal goedgekeurd moeten worden door nationale parlementen conform de nationale grondwettelijke procedures. Het Europees Parlement heeft in beide procedures geen rol.

Het besluit over het Meerjarige Financieel Kader 2014–2020 wordt met eenparigheid van stemmen genomen door de Raad.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Na vaststelling van het Intern Akkoord en het Protocol zal een aparte *implementing regulation* voor EOF11 worden vastgesteld. Zonder *implementing regulation* EOF11 blijft die van EOF10 gelden. (artikel 10 lid 1 Intern Akkoord).

## 2. *Samenvatting BNC-fiche*

### • *Korte inhoud voorstel*

De Commissie doet een financieringsvoorstel voor het volgende Europese Ontwikkelingsfonds (2014–2020): EOF11. EOF11 stelt de EU in staat ontwikkelingshulp te verlenen aan de ACS-landen en vloeit voort uit de verdragsrechtelijke verplichtingen onder het Verdrag van Cotonou (dat loopt tot 2020).

Het financieringsvoorstel bestaat uit een Intern Akkoord tussen de Lidstaten en een Financieel Protocol dat moet worden toegevoegd aan het Verdrag van Cotonou.

In het voorstel van de Europese Commissie bedraagt de totale enveloppe voor het EOF 11 ad € 34,28 miljard euro (lopende prijzen) – te weten € 30 miljard in prijzen van 2011. In de voorstellen van de Commissie blijft het EOF tot 2020 een intergouvernementeel fonds (dwz: het EOF valt niet onder de EU-begroting).

De definitieve omvang van EOF11 zal worden bepaald in het kader van de onderhandelingen over het Meerjarige Financieel Kader (2014–2020). De verdeelsleutel voor de bijdragen van de Lidstaten wordt meer in lijn gebracht met de verdeelsleutel van het EU-budget. De Nederlandse percentuele bijdrage zal 4,86% bedragen (vergelijk: de bijdrage aan EOF10 is 4,85%). Aanpassing van bijdragen verandert ook de stemverhouding in het EOF-comité. De Nederlandse invloed in het comité blijft gelijk. De administratieve kosten van de implementatie van EOF11 door de Commissie worden verhoogd naar 5%.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*  
De Unie is bevoegd om een eigen ontwikkelingsbeleid te voeren. De subsidiariteitstoets is positief en de proportionaliteitstoets is negatief.

### • *Implicaties/risico's/kansen*

De Nederlandse bijdrage aan het EOF wordt geheel toegerekend aan de OS-begroting en zou voor Nederland (op basis van de voorliggende voorstellen van de Europese Commissie) voor de periode 2014–2020 € 1.66 miljard bedragen. Door middel van het EOF heeft de EU middelen beschikbaar om een eigen extern- en ontwikkelingsbeleid te voeren. Dit levert kansen op voor Nederland. EU-OS is een belangrijke aanvulling op bilateraal beleid. Via de Unie is Nederland het beste in staat om een antwoord te geven op de uitdagingen van de globalisering, zoals klimaatverandering, eerlijke handel, armoedebestrijding, migratievraagstukken, het versterken van fragiele staten en het opvangen van de negatieve gevolgen van de financiële crisis. De kwaliteit van de hulp uit het EOF is de laatste 10 jaar sterk verbeterd zoals meerdere externe onderzoeken aangeven. Lidstaten hebben relatief veel invloed (zowel via Ambassades als via het EOF-comité) bij de vormgeving en uitvoering van het Europees OS-beleid. De risico's van het EOF zijn identiek aan de generieke risico's die voor al het ontwikkelingsbeleid gelden. Het EOF krijgt jaarlijks een goedkeurende verklaring voor de Europese Rekenkamer.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Al in 1959 ging het eerste EOF van start, op basis van EEG-verdrag 1957. Europese Ontwikkelingssamenwerking (EU-OS) begon voordat de meeste Lidstaten van de EU-27 überhaupt nationaal Ontwikkelingsbeleid voerden. Het Europese Ontwikkelingsbeleid heeft een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van het nationale ontwikkelingsbeleid. Het EOF kent een sterke armoedefocus en is een waardevolle aanvulling op bilateraal en ander multilateraal beleid. De kwaliteit van het EOF (resultaten; transparantie; uitgavenritme; politiek gewicht & politieke dialoog; conditionaliteit) is de laatste jaren zichtbaar verbeterd. Het EOF presteert goed tot zeer goed in onafhankelijke studies.

Maar Nederland blijft ook kritisch, onder meer over de te zwakke politieke entreetoets voor Algemene Begrotingssteun waardoor deze steun nog een te groot relatief aandeel heeft in het EOF.

Ook is Nederland kritisch over de voorgestelde omvang van EOF11 die niet in lijn is met de door Nederland gewenste sobere EU-begroting. De hoogte van de Nederlandse bijdrage aan EOF11 zal mede worden bepaald op basis van de resultaten van het onderzoek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de effectiviteit van Europese ontwikkelings-samenwerking. Dit onderzoek zal in het voorjaar van 2012 beschikbaar komen.

Ook de democratische controle van het Europees Parlement t.a.v. het EOF zou moeten worden versterkt. Nederland vindt het een gemiste kans dat het EOF niet onder de EU-begroting wordt gebracht. Nederland pleit bovendien voor een verlaging van de administratieve kosten van de Commissie in het kader van de onderhandelingen over het MFK van de Unie voor 2014–2020. Dit zou ook tot de uitdrukking moeten komen in EOF11.

### *3. Samenvatting voorstel*

De Commissie doet een financieringsvoorstel voor het volgende Europese Ontwikkelingsfonds voor de periode 2014–2020 (EOF11). EOF11 stelt de EU in staat ontwikkelingshulp te verlenen aan de 78 ACS-landen (sub-Sahara Afrika, Caraïben, Stille Oceaan ) en vloeit voort uit het Verdrag van Cotonou. Dit financieringsvoorstel bestaat uit twee delen.

Ten eerste: een Intern Akkoord (COM (2011) 837) tussen de EU Lidstaten waarin zij onderling de regels vastleggen die gelden voor EOF11 (bijvoorbeeld: bijdrage van de Lidstaten, bestemming van niet uitgegeven gelden; stemverhouding in het EOF-comité, etc.).

Ten tweede: een Financieel Protocol dat als bijlage moet worden toegevoegd aan het Verdrag van Cotonou (COM (2011) 836). Het Financieel Protocol volgt qua inhoud grotendeels het Intern Akkoord. Hieronder een beschrijving van de belangrijkste elementen uit de twee onderdelen.

#### *Intern Akkoord*

- EOF11 loopt van 2014–2020 en bedraagt (in de voorstellen van de Commissie) € 34,28 miljard euro (lopende prijzen), te weten € 30 miljard in prijzen van 2011. Van dit bedrag is € 1,71 miljard beschikbaar voor Landen en Gebieden Overzee (waaronder Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Saba en Sint Eustatius).
- In de voorstellen van de Commissie blijft EOF11 een separaat, intergouvernementeel fonds, dat niet onder de EU begroting wordt gebracht. De looptijd wordt gelijk gesteld aan die van het volgende MFK van de EU om de integratie van middelen voor samenwerking met de ACS-landen in het EU budget na 2020 te vergemakkelijken.
- De verdeelsleutel voor de bijdragen van de Lidstaten wordt meer in lijn gebracht met de verdeelsleutel van het EU-budget. Dit betekent dat de

nieuwe Lidstaten meer gaan bijdragen. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië gaan minder bijdragen dan in de periode 2008–2013 (EOF 10), omdat de bijdrage van deze landen aan EOF10 hoger is dan hun bijdrage aan het EU budget. De bijdrage van Duitsland aan het EOF blijft ongeveer gelijk.

- In de voorstellen van de Commissie zou de Nederlandse bijdrage aan dit fonds 4,86% moeten bedragen. Dit is licht hoger dan de percentuele bijdrage van Nederland aan EOF10 (4.85%). En licht lager dan de Nederlandse bijdrage aan de EU begroting (die bedraagt circa 5%).
- De (percentuele) bijdragen aan het EOF bepaalt ook het stemgewicht in het EOF-comité. In dit comité wordt gestemd over voorstellen van de Commissie voor specifieke landen- regionale en thema programma's die door EOF11 gefinancierd moeten worden. De Nederlandse invloed in dit comité blijft gelijk. Lidstaten hebben geen veto in het EOF-comité. Om programmavoorstellen van de Commissie tegen te houden moet een blokkerende minderheid worden gevonden. In de nieuwe stemverhouding kunnen bijvoorbeeld Duitsland, Nederland en Zweden gezamenlijk nog steeds een voorstel blokkeren.
- De stemverhouding in het IF-Comité, waarin de Lidstaten stemmen over voorstellen van de Europese Investerings Bank (EIB) die uit de Investeringsfaciliteit worden gefinancierd, verandert op een zelfde wijze.
- De Commissie stelt voor om de administratieve kosten van de implementatie van EOF11 te verhogen naar 5%.
- EOF11 kent verschillende enveloppes:
  - Een bedrag van € 27,66 miljard wordt beschikbaar gesteld ten behoeve van financiering van landenprogramma's en van regionale programma's (verdeling is nog niet uitgewerkt). De meerjarige strategische landenprogramma's (2014–2020) zullen in de loop van 2013 worden opgesteld.
  - Een bedrag van € 3,96 miljard wordt gereserveerd voor financiering van intra-ACS en intra regionale programma's. Een deel van deze fondsen kan worden gebruikt om tegemoet te komen aan de financieringsbehoefte van ACS landen als gevolg van exogene schokken.
  - Een bedrag van € 600 miljoen wordt beschikbaar gesteld voor de Investeringsfaciliteit, die wordt geïmplementeerd door de Europese Investerings Bank (EIB), voor rentesubsidies en technische assistentie. Daarnaast dient de EIB € 2,60 miljard beschikbaar te stellen uit eigen middelen.

#### *Financieel Protocol*

- Het Financieel Protocol legt de omvang van EOF11 vast en de omvang van de verschillende enveloppes zoals hierboven beschreven.
- Tevens geeft het de mogelijkheid aan de EU en ACS Lidstaten om in onderlinge overeenstemming de omvang van de enveloppes aan te passen binnen het plafond van EOF11.

#### *• Impact assessment Commissie*

N.v.t.

#### *4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

##### *a) Bevoegdheid*

In het Verdrag van Lissabon is de Europese ontwikkelingssamenwerking sterk verankerd. Artikel 21 lid d) van het Verdrag betreffende de Europese Unie stelt dat de Unie zich een gemeenschappelijk beleid en optreden beijvert met als doeltelling «ondersteuning van de ontwikkeling van de

ontwikkelingslanden op economisch sociaal en milieugebied met uitbanning van de armoede als voornaamste doel».

Artikel 4, lid 4 van het Verdrag betreffende de werking van de EU stelt dat de Unie bevoegd is op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking (uitoefening van deze bevoegdheid belet Lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen). Ontwikkelingssamenwerking is een parallelle gedeelde bevoegdheid.

De rechtsbasis van het Raadsbesluit ten behoeve van het Financieel Protocol is art. 209 (2) VWEU jo. Art. 218 (9) VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Het Intern Akkoord is een akkoord tussen de lidstaten en heeft geen rechtsbasis in de EU-Verdragen. Er is hier dus geen sprake van een EU-bevoegdheid.

*b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De subsidiariteitstoets is positief.

(i) De bilaterale relaties van de EU met de ACS-landen zijn vastgelegd in het Verdrag van Cotonou. Deze overeenkomst kent een politieke, handels, en ontwikkelingscomponent. De Unie moet dus over instrumenten beschikken om haar externe beleid vorm te geven. Naast het GBVB, het EVDB en de handelspolitiek is Europese ontwikkelingssamenwerking daartoe een belangrijk thema. Daar horen middelen bij die de Commissie zelf kan inzetten, juist in sectoren en landen waar Lidstaten bilateraal minder actief plegen te zijn. Het is daarom essentieel dat Europa over eigen ontwikkelingsmiddelen beschikt.

(ii) EU-OS is een belangrijke aanvulling op bilateraal beleid, zeker nu Nederland het aantal partnerlanden en sectoren reduceert. De EU is actief in sectoren (infrastructuur; hulp voor handel; energie; regionale integratie) of landen (Pacific, en in veel landen in Afrika) waar Nederland zelf weinig activiteiten uitvoert.

(iii) De EU legt een groter gewicht in de schaal in de politieke dialoog met partnerlanden dan Nederland alleen en heeft daarom meer invloed. Dit alles rechtvaardigt dat een percentage van de Nederlandse ODA-middelen via Europa wordt gekanaliseerd.

(iv) Louter in Europees verband kan Nederland een antwoord geven op de uitdagingen van de globalisering, zoals klimaatverandering, eerlijke handel, armoedebestrijding, migratievraagstukken, het versterken van fragiele staten en het opvangen van de negatieve gevolgen van de financiële crisis. Allen terreinen die binnen de doelstellingen van het EOF vallen. Nederland vindt al 50 jaar dat Europa een belangrijk stem heeft bij de oplossing van deze mondiale vraagstukken. Een alsmaar groter deel van het buitenlands beleid van Nederland wordt in Europees kader gevoerd.

(v) Op een aantal beleidsterreinen die nauw verband houden met ontwikkelingssamenwerking en mondiale vraagstukken (inclusief verdelingsvraagstukken) is de EU zelfs exclusief bevoegd, zoals de handelspolitiek en de interne markt. Ontwikkelingssamenwerking door de EU is complementair aan deze terreinen en wordt ook zo ingericht. Zo wordt bijvoorbeeld specifieke hulp verleend om ACS landen te kunnen later profiteren van de zeer gunstige handelspreferenties die de EU geeft aan Minst Ontwikkelde Landen in het kader van het Everything But Arms regime (rechten en quotavrije toegang tot de Europese markt).

De proportionaliteitstoets is negatief.

De proportionaliteit wordt bepaald door de omvang van het EOF11. Het voorstel van de Commissie betekent een ruime reële stijging ten opzichte

van EOF10. Dit sluit niet aan bij de Nederlandse wens voor een sobere EU-begroting.

Of de Nederlandse bijdrage aan het EOF proportioneel is (i.v.m. andere modaliteiten) hangt mede af van uitkomsten van het onderzoek van de IOB. Ook die kan nu nog niet beantwoord worden. Wel geldt dat in algemene zin de voorgestelde hoogte van EOF11 niet in lijn is met de Nederlandse wens voor een sobere EU begroting.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*

N.v.t.

*5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

• *Consequenties EU-begroting*

Geen. Het EOF valt buiten de EU begroting.

• *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Uitgaande van het Commissievoorstel zou de Nederlandse bijdrage voor de periode 2014–2020 € 1.66 miljard bedragen. Deze Nederlandse bijdrage aan EOF11 komt ten laste van de ODA-begroting.

• *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen.

• *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Geen.

*6. Implicaties juridisch*

• *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctio-nering beleid (inclusief toepassing van de lex silencie positivo)*

Geen.

• *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

N.v.t.

• *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

EOF11 is onderwerp van de beleidsevaluatiecyclus van de Commissie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot uitvoer van een aparte evaluatie (zogenaamde *Performance Review*).

*7. Implicaties voor uitvoering en handhaving*

*a) Uitvoerbaarheid*

De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zijn belast met de uitvoering van EOF11. Het voorstel heeft geen nieuwe consequenties ten opzicht van de huidige situatie.

*b) Handhaafbaarheid*

De Lidstaten en de ambassades van de Lidstaten in de ACS-landen zijn nauw betrokken bij de voorbereiding van de programma's door de Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB). Besluiten over individuele bestedingen onder EOF11 worden voorgelegd aan het EOF

comité – en daar waar het uitvoering door de EIB betreft aan het Investment Facility comité – waarin de Lidstaten zitting hebben. Het voorstel heeft, afgezien van nieuwe stemverhouding in de comités als gevolg van nieuwe verdeelsleutel voor de bijdrage aan EOF11 – geen nieuwe consequenties ten opzichte van de huidige situatie. De Rekenkamer dient elk jaar een goedkeurende accountsverklaring af te geven.

#### 8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

EOF11 is per definitie ontwikkelingsrelevant. EOF11 heeft als doel bij te dragen aan ontwikkeling in ACS-landen. EOF11 zal worden geïmplementeerd in lijn met onder meer de volgende

documenten:

- Verklaring van Parijs, Accra, Busan ten aanzien van de effectiviteit van hulp
- De gezamenlijke verklaring uit 2005 van de Raad en het Europees Parlement over De Europese consensus voor ontwikkeling
- EU-gedragscode van 2007 betreffende de taakverdeling binnen het ontwikkelingsbeleid

Tevens verwijst het voorstel naar de recente mededeling uit 2011 van de Commissie: *Increasing*

*The impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. De inhoud van deze mededeling is reeds in november 2011 besproken in de Raad (voor de appreciatie van het kabinet zie de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november 2011 -uw kamerstuk 21 501-02 nr. B). In 2012 worden Raadsconclusies over deze mededeling aangenomen.

#### 9. Nederlandse positie

Het Kabinet heeft zijn positie ten aanzien van Europese Ontwikkelingssamenwerking en (de toekomst van) het EOF meerdere malen aan de Kamer uiteengezet, zie hiervoor;

- De geannoteerde agenda, verslag van een schriftelijk overleg, en het verslag van de Informele OS-Raad van 14 en 15 juli 2011 (*respectievelijk kamerstuk 21 501-04, nr 133, 21 501-04, nr. 134, 21 501-04, nr. 135*).
- Reactie van het Kabinet op de voorstellen van de Commissie voor het Meerjarige Financieel Kader 2014–2020 (*kamerstuk 21501–20 nr 553*)
- Geannoteerde agenda van de OS-Raad van 14 november, 2011 (*kamerstuk 21 501-04, nr. 137*)
- Op 27 april 2011 en 9 november 2011 sprak Staatssecretaris Knapen uitvoerig met de Tweede Kamer over het Europese OS-beleid, en het EOF in het bijzonder.

Het kabinet is positief over het EOF:

(i) Al in 1959 ging het eerste EOF van start, op basis van EEG-Verdrag 1957. Europese Ontwikkelingssamenwerking (EU-OS) begon voordat de meeste Lidstaten van de EU-27 überhaupt nationaal Ontwikkelingsbeleid voerden. EOF11 stelt de EU in staat om met 78 ACS-landen (en Zuid-Sudan dat binnenkort maar verwachting toetreedt tot het Verdrag van Cotonou) te werken aan gezamenlijke mondiale uitdagingen als armoedebestrijding, klimaatverandering, milieubescherming, goed bestuur, mensenrechten, migratie, vrede en veiligheid.

(ii) Lidstaten en Europese Commissie tezamen zijn goed voor bijna 60% van de wereldwijde «Official Development Assistance». Daarmee is Europa veruit de grootste donor wereldwijd. De laatste jaren is ook de EU-coördinatie op ontwikkelingsrelevante beleidsterreinen sterk toegenomen; een trend die zich blijft doorzetten. De impact van het optreden van de EU op actuele ontwikkelingsvraagstukken (milieu, handel, gezondheid, opvangen gevolgen financiële crisis maar ook mensenrechten en bevordering van democratie) is daardoor toegenomen. Het belang van EU-coördinatie is alleen maar vergroot doordat er steeds meer andere actoren actief worden in ontwikkelingslanden. Een voorbeeld hiervan is de opkomst van China in Afrika.

(iii) Het EOF kent een sterke armoedefocus; 85% van de fondsen gaan naar lage-inkomenslanden en 38 van de 48 Minst Ontwikkelde Landen zijn ACS-landen. Het EOF is bovendien sterk gericht op het bereiken van de Millennium Ontwikkeling Doelen (MDGs). Specifiek werd hiervoor in 2010 € 1 miljard extra beschikbaar gesteld om de meest achtergestelde doelen dichter bij te brengen (het MDG-Initiatief).

(iv) Het EOF heeft een duidelijke toegevoegde waarde. Omdat programma's in nauwe samenspraak met de ACS-landen worden opgesteld, sluiten ze goed aan bij de behoeften van de ACS-landen. De Unie richt zich daarbij op terreinen waar het een belangrijke rol kan spelen zoals infrastructuur, goed bestuur en begrotingssteun. Met de regionale programma's van het EOF bevordert de EU de regionale integratie: een terrein waar de EU per definitie toegevoegde waarde heeft (referte antwoord op de Motie Smaling over regionale inzet van het EOF, uw kamerstuk 21 501-02 nr B ). De Unie is hierbij een betrouwbare – en in termen van omvang van de hulp – de grootste partner voor de regionale organisaties in de ACS-landen. Middelen uit de intra-ACS enveloppe van het EOF maken het mogelijk om mondiale uitdagingen die niet regionaal gebonden zijn aan te pakken, zoals de strijd tegen Hiv-Aids en Tuberculose. De Intra-ACS enveloppe bevat ook de African Peace Facility waaruit bijvoorbeeld de salarissen van de soldaten van de missie van de Afrikaanse Unie in Somalië (AMISOM) worden betaald. Het EOF draagt zichtbaar bij aan vrede en veiligheid op het Afrikaanse continent hetgeen een directe invloed heeft op de veiligheid voor burgers en bedrijven in de EU. De Nederlandse inzet in het kader van bespreking van de mededelingen «An agenda for change» (COM (2011) 637) en «The future approach on budget support» (COM (2011) 638) is dat de Unie zijn toegevoegde waarde nog verder zal versterken

(v) De EU is als gevolg van het EOF goed in staat in te spelen op snel veranderende omstandigheden in de ACS landen. Zo werd in 2008 op korte termijn € 500 miljoen beschikbaar gesteld om de negatieve gevolgen van de financiële crisis in kwetsbare ACS-landen op te vangen. Het Kabinet verwelkomt dan ook het voorstel om dergelijk schok absorberende mechanismen te verankeren in EOF11.

(vi) Het EOF kent ook een sterke politieke voorwaardelijkheid. Via artikel 96 van het Verdrag van Cotonou is de Unie in staat om de hulp op te schorten zodra een ACS-land zich schuldig maakt aan ernstige mensenrechtenschendingen of niet langer voldoet aan fundamentele principes van democratie, rechtsstaat en goed bestuur. De hulprelatie wordt pas genormaliseerd zodra het betreffende land aan deze genoemde principes voldoet. Dit artikel 96 is de laatste jaren ook regelmatig ingeroepen (onder meer voor Madagaskar, Niger, Mauritanië, Zimbabwe, Guinee, Fiji) Het Verdrag van Cotonou kent ook een sterke migratiedialoog. ACS-landen die systematisch niet meewerken bij de terugname van eigen

onderdanen zouden naar het oordeel van het Kabinet daarvan ook de gevolgen moeten ondervinden in de hulprelatie van de EU.

(vii) Tenslotte, ook de kwaliteit van de hulp uit het EOF kent sterke verbeteringen. Dit wordt duidelijk in de Multilateral Aid Review uitgevoerd door het Britse ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking (DFID) in 2011, waaruit blijkt dat het EOF zeer goed scoort, zowel op beheersmatige criteria als op armoedebestrijdingscriteria. Volgens de niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisatie OXFAM is het EOF «een van de beste multilaterale hulporganisaties ter wereld» en in een vergelijkende studie van 30 donoren door het Centre for Global Development uit 2010 en 2011 behoort de Commissie grofweg tot de tien beste donoren, met een uitschieter naar een tweede plaats op het gebied van transparantie. Zelfs de zeer eurokritische Britse denktank Open Europe stelde in april 2011 dat er voor wat betreft het EOF sprake is van «significante verbeteringen sinds 2000 zowel op het gebied van verminderde bureaucratie als beter management».

Deze positieve elementen laten echter onverlet dat de omvang van EOF11 en de Nederlandse bijdrage niet goed aansluit bij de door Nederland gewenste substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Het definitieve oordeel ten aanzien van de hoogte van de Nederlandse bijdrage aan EOF 11 zal het Kabinet, in overleg met de Kamer, mede laten afhangen van het onafhankelijke rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over de effectiviteit van Europese Ontwikkelingssamenwerking en zal een integraal onderdeel moeten zijn van de MFK-onderhandelingen. Dit rapport zal in het voorjaar 2012 beschikbaar komen. In het voorjaar van 2012 verschijnt ook de rapportage van de OESO-DAC over de kwaliteit van de Europese OS.

Ongeacht de hoogte van de Nederlandse bijdrage aan het EOF staat Nederland positief tegenover het principe om de bijdrage aan EOF11 meer in lijn te brengen met de verdeelsleutel onder het EU budget zodat de bijdrage aan het EOF evenrediger wordt verdeeld over alle Lidstaten en, daarmee een budgettering in de toekomst makkelijker wordt gemaakt.

Het Kabinet vindt het een gemiste kans dat de Commissie nalaat om een voorstel te doen om het EOF11 te integreren in de EU begroting. Budgetteren van het EOF versterkt de democratische controle van het Europese Parlement, biedt meer flexibiliteit en moderniseert de relatie met de ACS-landen.

Nederland blijft aandringen op budgetteren (en heeft dit als zodanig aan de orde gesteld in de informele OS raad in Sopot in juli 2011 en tijdens de OS-Raad van november 2011), maar geeft zich ook goed rekenschap van de krachtsverhoudingen in de Raad en van het feit dat het besluit om te budgetteren unanimitieit vereist in de Raad. Vooral het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wijzen op de risico's van budgettering. Zij stellen dat het EOF in de huidige vorm goed functioneert en het Verdrag van Cotonou tot 2020 loopt. Ook de nieuwe lidstaten zijn tegenstander van budgetteren omdat hun bijdrage aan het EOF dan zou stijgen.

Andere Lidstaten, die net als Nederland principieel voorstander zijn van budgettering (waaronder enkele grote lidstaten) hebben zich er goeddeels bij neergelegd dat het EOF voorlopig een intergouvernementeel fonds zal blijven. Zij leggen -gezien het lastige krachtenveld- meer de nadruk op de voorwaarden waaraan EOF11 zou moeten voldoen (gelijktrekken van de verdeelsleutel aan die van het EU-budget; verbeteren van de parlementaire controle door het Europees Parlement; noodzaak van budgetteren ná 2020). (Referte motie Willems over korten van de bijdrage en budgetteren van EOF: *kamerstuk 32 500-V-M*)

Het voorstel laat vooralsnog geen wijzigingen zien ten aanzien van een sterkere rol van het Europees Parlement, terwijl de Commissie in haar mededeling over de begroting 2014–2020 (COM (2011) 500) van 29 juni 2011 wel had aangekondigd dat zij met voorstellen zou komen om «de democratische controle op het EOF te verbeteren».

Het Europees Parlement (EP) heeft formeel geen rol bij het EOF anders dan via het verlenen van een decharge over het financieel management van het EOF en de EU-ACS parlementaire assemblee. Het is echter wel een gegeven dat de Commissaris belast met OS vaak in het EP moet verschijnen om verslag te doen van de activiteiten van het EOF. Nederland is voorstander van een grotere rol van het Europees Parlement en zal hier in de Raad op blijven aandringen.

Voor wat betreft de Nederlandse positie ten aanzien van de voorgestelde verhoging van de administratieve kosten geldt dat Nederland in het kader van de MFK-onderhandelingen inzet op het verminderen van de administratieve uitgaven van de EU. Dit moet ook tot uitdrukking komen in de administratieve kosten van het EOF. Hulp moet bij de armsten terecht komen, en niet aan de bureaucratische strijkstok blijven hangen.

Wat betreft de fondsen beschikbaar voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO) is Nederland van mening dat deze middelen niet mogen dalen en minimaal gelijk moet blijven in vergelijking met wat de EU onder EOF10 voor de LGO's beschikbaar stelt.