

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1465

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 17 september 2012

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

Fiche 1: Mededeling ontwikkelingsfinanciering

Fiche 2: Verordeningen CO2 normen voor personenauto's en lichte Bedrijfsvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1466)

Fiche 3: Mededeling Europees innovatiepartnerschap (EIP) Smart Cities and Communities (Kamerstuk 22 112, nr. 1467)

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

Fiche : Mededeling Ontwikkelingsfinanciering

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Verbetering van de EU-hulp aan ontwikkelingslanden bij het mobiliseren van ontwikkelingsfinanciering – aanbevelingen op basis van het verslag 2012 over de verantwoordingsplicht van de EU inzake ontwikkelingsfinanciering

Datum Commissiedocument

9 juli 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 366

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201803

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking

2. Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

3. Essentie voorstel

In de mededeling schetst de Commissie welke middelen er beschikbaar zijn voor de financiering van ontwikkeling in ontwikkelingslanden en worden verschillende maatregelen voorgesteld om deze bronnen op een betere, meer effectieve wijze aan te boren. De Commissie constateert dat binnenlandse ontvangsten de voornaamste bron van ontwikkelingsfinanciering vormen voor een regering. Daarom ligt de primaire verantwoordelijkheid voor ontwikkeling ook bij ontwikkelingslanden zelf. Hulp vormt een aanvulling op binnenlandse inkomsten en kan andere kapitaalstromen katalyseren, maar het belang van internationale handel, investeringen en geld dat door migranten naar huis wordt gestuurd weegt zwaarder bij het stimuleren van de reële economie, mits de juiste voorwaarden zijn vervuld. De Commissie wil zich dan ook vooral richten op maatregelen waardoor andere ontwikkelingsfinanciering wordt ondersteund of versterkt. Daarnaast blijft de officiële ontwikkelingshulp belangrijk voor de armste landen, omdat zij maar beperkt toegang hebben tot andere financieringsbronnen.

In de geest van het herziene Europese ontwikkelingsbeleid, dat door de Raad werd bekrachtigd¹, onderscheidt de Commissie de volgende financieringsbronnen en stelt zij de volgende concrete maatregelen voor:

¹ Voor een appreciatie van de *Agenda for Change*, zie de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 [Kamerstuk 21 501-04 nr. 137] en 14 mei 2012 [Kamerstuk 21 501-04 nr. 140]. Voor de beraadslagingen over het herziene ontwikkelingsbeleid in Europees verband wordt verwezen naar de verslagen van deze Raden [Kamerstukken 21 501-04 nr.138 en nr. 143].

Financieringsbron	Voortgang / Actie
Betere mobilisering van binnenlandse ontvangsten	Actie: EU en lidstaten moeten belastingbeheer en eerlijke belastinginning opnemen in beleidsdialoog met partnerlanden.
Houdbaarheid schuldenlast verbeteren	Actie: EU en lidstaten moeten (1) verantwoordelijke kredietpraktijken toepassen; (2) niet-leden van de Club van Parijs aanzetten deel te nemen aan schuldherschikkingen en (3) voorkomen dat in slechte schulden gespecialiseerde fondsen procederen tegen ontwikkelingslanden.
Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en andere behoeftige landen beter integreren in het multilaterale handelssysteem	Nieuwe richtsnoeren handels- en investeringsbeleid vastgesteld in kader van Mededeling over handel, groei en ontwikkeling ¹ . EU verhoogt aandeel «hulp voor handel» volgens de geleidelijke verhoging van de totale EU-ontwikkelingshulp.
Overmakingen aan ontwikkelingslanden	Op EU-niveau werd al voortgang geboekt: overmakingsdiensten werden goedkoper, transparanter, concurrerender en betrouwbaarder.
Verhogen van de officiële ontwikkelingshulp (ODA)	De Raad heeft zorg uitgesproken over de trage vooruitgang bij het bereiken van de ambitieuze doelstelling van 0,7% van het BNI aan ODA in 2015 ² .
Verslaglegging over ODA	Actie: Methode voor het bepalen van het concessionaliteitsniveau van kredieten en participaties in ODA moet in de OESO/DAC worden verduidelijkt.
Meer financiering van klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen	Op recente VN-conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio heeft de EU haar verbintenis vernieuwd en is zij op sommige gebieden specifieke financiële verbintenissen aangegaan ³ .
Innovatieve financieringsbronnen	Actie: de Raad moet de voorgestelde EU-belasting op financiële transacties goedkeuren.
Betrokkenheid van de private sector vergroten	Actie: EU, lidstaten en publieke financieringsinstellingen moeten meer inspanningen leveren om innovatieve financieringsmechanismen op samenhangende, gecoördineerde en strategische manier in te zetten. EU kan private middelen en capaciteiten versterken door middel van gecombineerde mechanismen die extra private en publieke financiering kunnen aantrekken, door (1) regionale gecombineerde mechanismen van een onderdeel voor de private sector te voorzien; (2) meer gebruik te maken van risicodelingsmechanismen zoals garanties; (3) investeringen te bevorderen met instrumenten om het risicobeheer te verbeteren en participaties in gestructureerde fondsen te vergemakkelijken.
Versterken van synergie tussen verschillende financieringsbronnen	Actie: EU en lidstaten moeten zich inzetten voor een geïntegreerde aanpak van ontwikkelingsfinanciering en de monitoring van de verschillende onderdelen, mogelijk in het kader van de bespreking van het ontwikkelingskader voor de periode na 2015. Daarvoor moet een gemeenschappelijk EU-standpunt worden vastgesteld.
EU-maatregelen doeltreffender maken: de uitvoering van afspraken uit het Busan Forum over hulpeffectiviteit	Actie: Er moeten gezamenlijke EU-acties worden genomen om de doeltreffendheid van hulp en ontwikkeling te versterken door middel van (1) resultatenkaders en gemeenschappelijke verantwoordingskaders op landenniveau en (2) betere taakverdeling (gezamenlijke programmering leidt tot minder versnippering).

¹ COM(2012)22 van 27 januari 2012. BNC-fiche over deze Mededeling ging de Kamer toe [Kamerstuk 22 112 nr. 1373].

² Zie verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 mei 2012 [21 501-04 nr. 143].

³ Zie verslag van de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro [Kamerstuk 30 196 nr. 182].

4. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp is de EU bevoegd om op te treden en een gemeenschappelijk beleid te voeren. Dit belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). Volgens de artikelen 208 en 210 VWEU complementeren en versterken het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten elkaar en coördineren de Unie en de lidstaten hun beleid onderling.

Het subsidiariteitsoordeel is positief, met uitzondering van de suggestie die de Commissie aan de Raad doet om een EU-belasting op financiële transacties goed te keuren. De voorstellen van de Commissie sluiten goed aan bij het Nederlandse bilaterale beleid en op dit beleidsterrein kan de EU als geheel effectiever en efficiënter handelen dan de lidstaten afzonderlijk. Nederland is echter geen voorstander van belastingheffing op het niveau van de EU en zal voorstellen daartoe in de Raad dan ook niet steunen.

Het proportionaliteitsoordeel is positief, met uitzondering opnieuw van de voornoemde EU-taks op financiële transacties. De voorstellen die de Commissie doet, laten voldoende ruimte voor nationale besluiten en staan inhoudelijk in verhouding tot de geformuleerde doelstellingen. Nederland is geen voorstander van een EU-belasting omdat deze disproportioneel negatieve gevolgen heeft op de Nederlandse economie en niet bijdraagt aan de financiële stabiliteit.

De mededeling kondigt geen concrete wet- en regelgeving aan en heeft evenmin rechtstreekse financiële gevolgen. De mededeling heeft geen effect op regeldruk en administratieve lasten.

5. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is het met de Commissie eens dat de EU-hulp verder kan worden verbeterd om verschillende financieringsbronnen voor ontwikkeling te helpen mobiliseren, en daarvan maximaal profijt te trekken, met als doel ontwikkelingslanden zo goed mogelijk te ondersteunen bij het mobiliseren van alle mogelijke middelen voor ontwikkeling. De gedachten van de Commissie moeten op punten echter verder worden uitgewerkt.

Gelet op de veranderde mondiale setting, waarbij armoedepatronen zijn verschoven, het relatieve belang van ODA steeds verder is afgenomen ten opzichte van andere (private) kapitaalstromen en andere actoren (nieuwe donoren, private fondsen en instellingen) een grotere rol spelen, zet Nederland vooral in op het stimuleren van private sector ontwikkeling en het faciliteren van innovatieve financieringsmechanismen (die in Nederlandse lezing overigens niet beperkt zijn tot de EU-belasting op financiële transacties waarvan de Commissie melding maakt. Nederland is tegenstander van zo'n belasting). Van hulp moet vooral een katalyserend effect uitgaan, waardoor andere kapitaalstromen worden aangetrokken. Dat geldt zeker voor hulp aan meer geavanceerde landen. Nederland is het met de Commissie eens dat officiële ontwikkelingshulp (ODA) belangrijk blijft voor de groep meest behoeftige landen. Overigens merkt Nederland op dat het hierbij niet eenzijdig om de kwantiteit van ODA zou moeten gaan, maar dat vooral de effectiviteit van de geboden hulp

centraal staat. Nederland constateert verder dat het ODA-raamwerk, dat uit 1969 stamt, niet langer de realiteit van de huidige tijd weerspiegelt. Nederland zou dan ook een stap verder willen gaan dan de Commissie, die voorstelt het concessionaliteitsniveau van kredieten en garanties in OESO/DAC verband te verduidelijken. Nederland vindt dat het ODA-raamwerk in de aanloop naar 2015 tegen het licht moet worden gehouden. Als het ODA-raamwerk immers niet wordt aangepast aan de nieuwe omstandigheden en de nieuwe internationale hulpstructuren en modaliteiten die ontstaan, dreigt het irrelevant te worden.

Nederland onderschrijft voluit het belang van handel voor ontwikkeling. Nederland zal er daarom bij de Commissie op blijven aandringen om bij het inzetten van *Aid for Trade* prioriteit te geven aan zwakkere ontwikkelingslanden in lijn met het in de mededeling «trade, growth and development» opgenomen voornemen¹. Verder zal Nederland de Commissie vragen hoe zij samenwerking op het gebied van regionale integratie in ontwikkelingslanden wil verbeteren. Tenslotte is het belangrijk dat de Commissie zich verbindt aan een permanente inzet met betrekking tot resultatenrapportage op het gebied van *Aid for Trade*.

Wat betreft overmakingen aan ontwikkelingslanden zal Nederland de Commissie vragen aandacht te houden voor betrouwbare statistische informatie met betrekking tot overmakingen vanuit de EU. Betere statistische informatie zal zeker bijdragen aan achtergrond en begrip om overmakingen nog verder te verbeteren in lijn met de reeds ingezette acties, waaraan Nederland ook op nationaal niveau invulling geeft (bijvoorbeeld met behulp van websites «geld naar huis»).

Hieronder volgt het Nederlandse standpunt ten aanzien van de concrete acties die door de Commissie worden voorgesteld:

Voorgestelde actie	Nederlandse positie
EU en lidstaten moeten belastingbeheer en eerlijke belastinginning opnemen in beleidsdialogue met partnerlanden	Eens. Daarbij moet ook aandacht zijn voor wat EU-lidstaten kunnen doen om illegale kapitaalstromen te beperken, bijvoorbeeld op het gebied van informatie-uitwisseling en anti-misbruik bepalingen in dubbele belastingverdragen met ontwikkelingslanden. Buitenlandse bedrijven die in ontwikkelingslanden zaken doen moeten in overeenstemming met OESO-richtlijn worden aangemoedigd lokaal belasting af te dragen.
EU en lidstaten moeten (1) verantwoordelijke kredietpraktijken toepassen; (2) niet-leden van de Club van Parijs aanzetten deel te nemen aan schuldherschikkingen en (3) voorkomen dat in slechte schulden gespecialiseerde fondsen procederen tegen ontwikkelingslanden	Eens. Duurzaamheid en verstandig schuldenbeheer staan ook voorop in het Nederlands schuldenbeleid. Steun van de EU is hierbij van groot belang. Nederland verwelkomt de committering van de EU en de lidstaten om zich te houden aan <i>sustainable lending practices</i> . Nederland ziet graag dat in deze context aandacht bestaat voor het <i>Debt Sustainability Framework</i> (DSF) van Wereldbank en IMF. Nederland maakt zich in de Wereldbank en Club van Parijs hard voor het voorkomen van beslaglegging door <i>vulture funds</i> . In Nederlandse wetgeving geldt reeds dat het risico van processen tegen ontwikkelingslanden door in slechte schulden gespecialiseerde fondsen voorkomen kan worden.
Methode voor het bepalen van het concessionaliteitsniveau van kredieten en participaties in ODA moet in de OESO/DAC worden verduidelijkt	Eens. Nederland wil nog een stap verder gaan en dringt aan op een discussie over de rol van ODA bij de financiering van ontwikkeling in de aanloop naar een ontwikkelingsraamwerk post-2015, overeenkomstig de conclusies die de Raad in mei 2012 aannam ² .

¹ Zie ook voetnoot 2.

² Zie voetnoot 1.

Voorgestelde actie	Nederlandse positie
<p data-bbox="535 130 931 204">De Raad moet de voorgestelde EU-belasting op financiële transacties goedkeuren.</p> <p data-bbox="535 445 931 827">EU, lidstaten en publieke financieringsinstellingen moeten meer inspanningen leveren om innovatieve financieringsmechanismen op samenhangende, gecoördineerde en strategische manier in te zetten. EU kan private middelen en capaciteiten versterken door middel van gecombineerde mechanismen die extra private en publieke financiering kunnen aantrekken, door (1) regionale gecombineerde mechanismen van een onderdeel voor de private sector te voorzien; (2) meer gebruik te maken van risicodelingsmechanismen zoals garanties; (3) investeringen te bevorderen met instrumenten om het risicobeheer te verbeteren en participaties in gestructureerde fondsen te vergemakkelijken.</p> <p data-bbox="535 1079 931 1257">EU en lidstaten moeten zich inzetten voor een geïntegreerde aanpak van ontwikkelingsfinanciering en de monitoring van de verschillende onderdelen, mogelijk in het kader van de bespreking van het ontwikkelingskader voor de periode na 2015. Daarvoor moet een gemeenschappelijk EU-standpunt worden vastgesteld.</p>	<p data-bbox="946 130 1383 445">Oneens. Nederland is geen voorstander van een belasting omdat deze disproportioneel negatieve gevolgen heeft op de Nederlandse economie, niet bijdraagt aan de financiële stabiliteit en een inefficiënte manier is om de financiële sector te belasten. Bovendien heeft de Europese Raad in juni al besloten dat deze belasting niet op afzienbare termijn zal worden ingevoerd¹ – een aantal lidstaten werkt het idee van een dergelijke belasting nu via versterkte samenwerking verder uit. Tot slot is onduidelijk hoe een dergelijke belasting ontwikkelingsfinanciering zou bevorderen.</p> <p data-bbox="946 447 1383 760">Eens, maar ideeën dienen verder te worden uitgewerkt. Nederland hecht zeer aan het werken aan nieuwe vormen van ontwikkelingssamenwerking, waaronder het identificeren van innovatieve ontwikkelingsfinancieringsvormen, ook in samenwerking met de private sector. De effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking kan hierdoor worden vergroot. Nederland vindt de gedachten van de Commissie echter nog onvoldoende uitgewerkt op dit punt en pleit voor nadere uitwerking en debat op Europees niveau. Nederland zal zich hierbij inzetten de eigen ervaringen met de Europese Commissie en lidstaten te delen.</p> <p data-bbox="946 762 1383 1075">De Europese Unie moet veel meer ambitie tonen om innovatieve financiering en private financiering te mobiliseren voor klimaatacties in ontwikkelingslanden en opkomende markten zodat hiervoor niet alleen de huidige en toekomstige ODA middelen worden ingezet. Het gebruik van innovatieve financiële instrumenten dient wel onderworpen te zijn aan duidelijke voorwaarden. Die voorwaarden liggen onder meer op het terrein van het voorkomen van marktverstoring, het voorkomen van budgettaire risico's, aandacht voor schuldhoudbaarheid van de ontvangende landen en een goede verantwoording van middelen.</p> <p data-bbox="946 1077 1383 1434">Deels eens. Nederland acht versterkte samenhang wenselijk. Anderzijds is het lastig, zo niet ondoenlijk, om op mondiaal niveau de financieringsstromen te reguleren. Het zou zelfs contraproductief kunnen zijn, indien de EU inzet op een te sterke regulering: dirigisme kan leiden tot het afnemen van risicokapitaal. Gedacht moet worden aan het realiseren op termijn van regionale kapitaalmarkten in Afrika zodat verdiensten en besparingen, gemaakt in Afrika, ook weer in Afrika geïnvesteerd kunnen worden. Nederland is dus geïnteresseerd in het werken richting een gezamenlijk EU-standpunt, maar waakt voor dirigistische neigingen en zet in op het bevorderen van regionale kapitaalmarkten in Afrika.</p> <p data-bbox="946 1436 1383 1569">Nederland is van mening dat de EU het terugdringen van subsidies op het gebruik van fossiele brandstoffen in ontwikkelingslanden (€ 309 miljard in 2010) aan de orde moet blijven stellen in de verschillende internationale fora en contacten met ontwikkelingslanden.</p>

¹ Zie verslag aan de Kamer van de Europese Raad van 28 & 29 juni 2012 [Kamerstuk 21 501–20 nr. 668].

Voorgestelde actie	Nederlandse positie
<p>Er moeten gezamenlijke EU-acties worden genomen om de doeltreffendheid van hulp en ontwikkeling te versterken door middel van (1) resultatenkaders en gemeenschappelijke verantwoordingskaders op landenniveau en (2) betere taakverdeling (gezamenlijke programmering leidt tot minder versnippering). De commissie zal naast ODA financiering (per sector) ook klimaatfinanciering voor adaptatie en mitigatie in kaart brengen zodat dit bijdraagt aan het verbeteren van de effectiviteit van hulp en fragmentatie kan tegengaan door klimaatacties te integreren in bestaande ontwikkelingssamenwerking.</p>	<p>Eens. Nederland steunt resultatenkaders en gemeenschappelijke verantwoordingskaders op landenniveau en is voorstander van het werken naar gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten. Daarnaast verwelkomt Nederland integratie van milieu en klimaat in ontwikkelings-samenwerking (cf. motie Ferrier 32 605 nr. 45). Niet alle klimaatfinanciering is ODA. Japan en de Verenigde Staten hebben in de korte termijn klimaatfinanciering handelsinstrumenten ingezet om klimaatrelevante investeringen in ontwikkelingslanden en opkomende markten te realiseren. Ook op dit beleidsterrein kan de EU integratie van klimaatacties bevorderen.</p>