

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1698

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2013

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

Fiche 1: Mededeling personeels- en financiële middelen voor de gedecentraliseerde agentschappen 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1697)

Fiche 2: Mededeling post-2015 financieringsmodel voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling post-2015 financieringsmodel voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Na 2015: naar een alomvattend en geïntegreerd financieringsmodel voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

Datum ontvangst Commissiedocument

16 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)531

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041096

Nr. Impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2013)273

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In deze mededeling doet de Commissie een aanzet om te komen tot een **geïntegreerd financieringsmodel** voor een nieuw overeen te komen – en eveneens geïntegreerde – agenda voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling post-2015¹.

De Millennium doelstellingen, opgesteld door de Verenigde Naties, lopen in 2015 af. In verschillende internationale fora wordt momenteel gesproken over een mondiale ontwikkelingsagenda post-2015. Vooral nog betreft het gescheiden processen: vanaf dit najaar zullen de Verenigde Naties zich buigen over de opvolging van de Millennium-doelen op basis van het verslag van het door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties ingestelde *high-level panel* dat dit voorjaar werd gepresenteerd. Tegelijkertijd geeft een VN-werkgroep richting aan duurzame ontwikkelingsdoelen in het kader van de follow-up van Rio+20. Daarnaast wordt er – in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering – onderhandeld over nieuwe mondiale klimaatafspraken die vanaf 2020 in werking moeten treden. De vraag wat deze verschillende doelen zullen inhouden, valt niet los te zien van de vraag hoe de realisatie ervan bekostigd zal worden – en door wie. Het risico bestaat dat voor verschillende sets doelen een beroep wordt gedaan op dezelfde, beperkte middelen. Dit vraagt om een geïntegreerde en coherente inzet van de internationale gemeenschap, waaronder de EU.

¹ De mededeling bouwt voort op eerdere mededelingen: «Een waardig leven voor iedereen: armoede uitroeien en de wereld een duurzame toekomst geven» (COM(2013)92) [Kamerstuk 22 112 nr. 1598]; de mededeling over de internationale overeenkomst inzake klimaatverandering (COM(2013)167) [Kamerstuk 30 495/ 22 112, nr. 16] en de mededeling over het verbeteren van de EU-hulp aan ontwikkelingslanden bij het mobiliseren van ontwikkelingsfinanciering (COM(2012)366) [Kamerstuk 22 112 nr. 1465].

De mededeling beoogt een gemeenschappelijke EU-aanpak – zonder nieuwe commitments – tot stand te brengen ten aanzien van het internationale overleg over financiering. De Commissie stelt zich op het standpunt dat verschillende processen uiteindelijk zullen moeten samenkomen. Dit kan het best vorm krijgen in (de aanloop naar) een internationale conferentie.

De Commissie gaat uit van drie verschillende financieringsbronnen: (1) binnenlandse publieke middelen; (2) internationale publieke middelen en (3) private financiering (zowel binnenlands als internationaal). De Commissie stelt een aantal maatregelen voor, die hieronder per financieringsbron worden samengevat:

Binnenlandse publieke financiering

Voor overheden van ontwikkelingslanden vormen de eigen binnenlandse publieke middelen de belangrijkste bron om hun doelstellingen te bekostigen. Om verhoging van de beschikbare middelen te bewerkstelligen evenals een efficiënte en effectieve inzet ervan te bevorderen zijn de volgende maatregelen gewenst:

- Hervorming van het eigen belastingstelsel, versterking van de belastingdienst en aannemen/uitvoeren van wetgeving ter bestrijding van corruptie, belastingfraude en belastingontduiking. Dit betekent ook: transparantie vergroten, verantwoordingsplicht aanvaarden en duurzaamheid nastreven in het beheer van natuurlijke hulpbronnen.
- Creëren van innovatieve partnerschappen, private financiering genereren en subsidies voor schadelijke fossiele brandstoffen afschaffen.
- Op verantwoorde wijze leningen opnemen en verstrekken.
- Internationale actoren dienen transparantie te eisen van de financiële sector en multinationale ondernemingen -inclusief transparantie van winningsindustrieën; regels voor corruptiebestrijding uit te voeren en de internationale financiële architectuur te versterken.

Internationale publieke financiering

- De Commissie constateert dat het relatieve belang van ODA (Official Development Assistance) terugloopt.
- De Commissie concludeert op basis hiervan dat hulp moet worden toegespitst op de landen die er de meeste behoefte aan hebben.
- De Commissie pleit voor een hervorming van het ODA-raamwerk omdat het huidige raamwerk niet alle ontwikkelingsrelevante kapitaalstromen omvat. De Commissie wil eveneens een beter toezicht op de financiering van verschillende doelen, alsook betere indicatoren. Er moet een solide basis komen voor het vastleggen en volgen van alle ontwikkelingsrelevante financiering, ook de binnenlandse en particuliere financiering. OESO/DAC² moet hieraan bijdragen.
- Ook hier pleit de Commissie voor het verhogen van de doeltreffendheid door gebruik te maken van innovatieve financieringsmodellen, zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*). Deze innovatieve mechanismen kunnen als hefboom werken voor het aantrekken van extra (private) middelen.
- De Commissie benadrukt het belang van het partnerschap van Busan, dat tot doel heeft de effectiviteit van hulp te vergroten.
- En de Commissie doet een oproep «in billijkheid» bij te dragen aan de mondiale inspanningen met de opmerking dat het ieder donorland vrij staat te besluiten over de hoogte van zijn bijdrage.

² Development Assistant Committee

Private financiering

Private financiering verschilt fundamenteel van publieke, omdat deze wordt gestuurd door particuliere belangen en niet noodzakelijkerwijs aansluit op publieke doelen. Tegelijkertijd zijn private investeringen de belangrijkste aanjagers van groei en kunnen zij zo wel bijdragen aan die doelen. Het is dus zaak investeringen die een positief effect hebben op publieke doelen, te ondersteunen door een gunstig investeringsklimaat te scheppen en innovatieve mechanismen toe te passen. De Commissie onderstreept dat:

- landen een gunstig ondernemersklimaat moeten scheppen dat eveneens rekening houdt met publieke doelen zoals het werken onder goede arbeidsomstandigheden en voorwaarden. Innovatieve mechanismen kunnen hierbij helpen. De Commissie noemt: op prestaties gebaseerde betalingen voor ecosysteemdiensten, koolstofcredits of compensaties voor biodiversiteit. Overheidsmiddelen zouden juist daar moeten worden geïnvesteerd waar ze private investeringen kunnen aantrekken om publieke doelen te bereiken. Innovatie en technologie spelen hierbij een cruciale rol.
- landen een klimaat moeten bevorderen dat internationale, regionale en nationale handel stimuleert. De EU verleent al ruime toegang tot de EU-markt, aldus de Commissie. De mogelijkheden van zuid-zuid liberalisering³ moeten verder worden benut. Op internationaal niveau moeten transparante en eerlijke regels tot stand worden gebracht, onder meer op het gebied van handel en financiële markten.
- een verlaging van de kosten van geldovermakingen eveneens aanzienlijke voordelen zou opleveren.
- particuliere filantropie zou zich moeten aansluiten bij de beginselen van het Busan partnerschap. De private sector wordt gevraagd zich te verbinden aan de beginselen van maatschappelijk en ecologisch verantwoord ondernemerschap.

Uitgangspunten voor een financieringsmodel

De Commissie komt op basis van bovenstaande tot de volgende uitgangspunten voor een toekomstig financieringsmodel voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling:

- Financiering moet worden gezien in de context van beleid. Goed beleid is essentieel: het is effectiever en efficiënter om goed beleid te ontwikkelen dan om maatregelen te ontwikkelen die de nadelige effecten van slecht beleid moeten opvangen.
- Alle beschikbare middelen (binnenlandse publieke middelen, internationale publieke middelen en private financiering) moeten in samenhang worden gezien, omdat zij deel uitmaken van eenzelfde geheel en op elkaar inwerken.
- Prioritering van middelen moet eerst en vooral op landenniveau plaatsvinden. De juiste mix van beleid, financiering en instrumenten om overeengekomen doelen te behalen moet nationaal worden bepaald, want op dit niveau moet beleid ook worden uitgevoerd.
- Verschillende middelen om ontwikkeling te financieren moeten als één pakket worden gezien. Net zoals verschillende doelen elkaar moeten versterken, geldt dat voor de financiering ervan: bronnen en instrumenten staan niet op zichzelf maar moeten dienen om verschillende doelen te realiseren. Financiering zou synergie tussen verschillende universele doelen moeten ondersteunen en versnippering moeten tegengaan. Het uitgangspunt is: mainstreamen van financiering in nationaal beleid; niet het opzij zetten van geld op mondiaal niveau voor specifieke doelen.

³ Het wegnemen van lokale en regionale handelsbelemmeringen tussen ontwikkelingslanden

- Publieke middelen van buitenaf (ODA) zouden meer ten goede moeten komen aan landen die dat het meest nodig hebben. Middeninkomenslanden zouden hun *fair share* aan ODA moeten bijdragen.
- Alle financiering zou gezamenlijk en op geharmoniseerde wijze moeten worden gemonitord om transparantie en wederzijdse verantwoording zowel op nationaal als mondiaal niveau te waarborgen. Het volgen (*tracking*) van alle kapitaalstromen moet worden verbeterd.

Om te waarborgen dat gesprekken over de financiering van ontwikkeling niet in verschillende fora plaatsvinden en tot verschillende uitkomsten leiden, spreekt de Commissie steun uit voor een internationale conferentie die het Rio+20 proces samenbrengt met het post-2015 proces – hier kan dan ook een alomvattend, geïntegreerd en overkoepelend financieringsmodel worden ontwikkeld dat aansluit op de post-2015 agenda voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

Bovenstaande uitgangspunten moeten bijdragen aan coherentie en coördinatie van specifieke geldstromen en lopende onderhandelingsprocessen (bijvoorbeeld in het kader van het klimaatverdrag). Voorkomen moet worden dat er elkaar deels overlappende, deels tegensprekende afspraken worden gemaakt die allemaal gedekt moeten worden uit dezelfde pot. De Commissie stelt dan ook voor dat deze beginselen leidend zijn in het post-2015 traject; het Rio+20 traject en voor de financiering van klimaatmaatregelen, biodiversiteit, chemische stoffen (incl. afvalstoffen) en andere internationale processen.

3. 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?

Bevoegdheidsvaststelling

De mededeling omvat een aanzet voor een gemeenschappelijk standpunt ten behoeve van internationale onderhandelingsprocessen. Op het gebied van humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking is de EU bevoegd op te treden en een gemeenschappelijk beleid te voeren (artikel 4, lid 4 EU-Werkingsverdrag). Het optreden van de EU op grond van artikel 4 VWEU belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. De Commissie geeft in deze mededeling zelf al aan dat het ieder donorland vrij staat besluiten te nemen over zijn eigen bijdrage.

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. Op grond van artikel 210, lid 2 EU-Werkingsverdrag kan de Commissie ieder initiatief nemen dat dienstig is om de coördinatie tussen de acties van de Unie en de lidstaten te bevorderen en zodoende de doeltreffendheid en complementariteit van de ontwikkelingssamenwerking van de EU en de lidstaten te verbeteren, met name ook voor internationale conferenties.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over subsidiariteit en proportionaliteit is positief: het is goed dat gestreefd wordt naar een gemeenschappelijk EU-standpunt als het gaat om het helpen ontwikkelen van een financieringsmodel dat samenhangt met de post-2015 agenda voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling: de EU als geheel kan hier effectiever

optreden dan lidstaten afzonderlijk. De maatregelen die de Commissie voorstelt zijn proportioneel en staan in juiste verhouding tot de nagestreefde doelstelling. Een geïntegreerd financieringsmodel is passend voor een optimale inzet op de verwezenlijking van de diverse mondiale doelstellingen.

Concrete wet- en regelgeving, financiële gevolgen, regeldruk en administratieve lasten

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.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet verwelkomt de mededeling en is het met de Commissie eens dat moet worden gewerkt aan een overkoepelend en geïntegreerd financieringsmodel om de agenda voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling na 2015 te stutten. De afgelopen jaren is in verschillende fora onderhandeld over de inzet op klimaat, biodiversiteit, duurzame ontwikkeling etc. Het nieuwe kader voor financiering moet faciliteren dat de inzet op verschillende thema's elkaar versterkt (synergie) en niet leidt tot concurrentie tussen verschillende doelen. Nederland heeft zich van meet af aan uitgesproken voor integratie van de follow-up processen van de MDGs en Rio+20⁴ en heeft dit standpunt ook consistent in de EU uitgedragen. Dat ook de financiering van een geïntegreerde agenda op geïntegreerde wijze geschiedt, is hiervan een logisch uitvloeisel. Het kabinet is van mening dat een eventuele internationale financieringsconferentie meerwaarde heeft, als deze inderdaad de verschillende financieringssporen bij elkaar brengt, een vernieuwende aanpak ten aanzien van verschillende financieringsbronnen bevordert en niet verzandt in een *pledging conference* waar alleen donoren gevraagd worden nieuwe *commitments* aan te gaan. De timing van zo'n conferentie luistert nauw: de discussie over het «hoe» moet niet de discussie over het «wat» in de wielen rijden. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat de verschillende financieringstrajecten uit elkaar (gaan) lopen.

Het kabinet kan zich vinden in de uitgangspunten die de Commissie benoemt. Het kabinet kan zich eveneens vinden in de maatregelen die de Commissie identificeert om de beschikbaarheid en effectieve besteding van binnenlandse publieke middelen, internationale publieke middelen en private financiering te vergroten. Het kabinet wijst er wel op dat de Commissie zich niet moet laten leiden door *wishful thinking*: het genereren van binnenlandse publieke middelen in lage inkomenslanden bijvoorbeeld is misschien wel mogelijk, maar zal niet automatisch leiden tot een eerlijker inkomensverdeling. In veel ontwikkelingslanden is het belastingstelsel niet gebaseerd op inkomsten, maar op heffingen op natuurlijke hulpbronnen en de winningsindustrie. Deze inkomsten zijn volatieler en hebben een grotere kans «weg te lekken». Dat betekent dat versterking van belastingstelsels altijd hand in hand zal moeten gaan met versterking van beleid, bestuur en transparantie met behulp van technische assistentie. Tevens zal de EU met internationale partners afspraken moeten maken om belastingontwijking tegen te gaan. Het kabinet zal, overeenkomstig het brede belang dat het kabinet hecht aan beleidscoherentie voor ontwikkeling, ook inzetten op een coherente aanpak van financieringsvraagstukken.

⁴ Zie Kamerbrief met Nederlandse inzet voor post-2015 [Kamerstuk 32 605, nr. 125]

Het kabinet benoemt voor de vervolgbesprekingen over deze mededeling en de inzet voor Raadsconclusies de volgende drie prioriteiten: (1) belang van goed beleid en goed bestuur; (2) belang van hervorming ODA-raamwerk en monitoring ontwikkelingsrelevante kapitaalstromen en (3) belang van private financiering en innovatieve financieringsmechanismen:

1. Allereerst het belang van goed beleid. Het kabinet is het met de Commissie eens dat het effectiever is beleid bij te sturen dan om slecht beleid te compenseren. Het kabinet benadrukt in dit opzicht de samenhang tussen goed bestuur en goed beleid. Goed bestuur is een conditio sine qua non om (1) externe bronnen voor ontwikkelingsfinanciering aan te trekken, zeker ook private financiering en (2) publieke middelen (binnenlands en buitenlands) effectief te kunnen besteden. De Commissie benadrukt terecht het belang van corruptiebestrijding, het tegengaan van illegale geldstromen, belastingontduiking en belastingfraude: een aanzienlijk deel van potentieel beschikbare binnenlandse middelen vloeit op deze manier weg. Het kabinet vindt dat de notie van goed bestuur in relatie tot goed beleid in Raadsconclusies niet mag ontbreken. Het kabinet beseft dat landen met zwakke instituties dikwijls zijn aangewezen op internationale ondersteuning voor het genereren van inkomsten, capaciteitsopbouw en de opbouw van een functionerende rechtsorde. Het kabinet benadrukt dat dergelijke steun steeds hand in hand dient te gaan met het versterken van de relatie tussen (lokale) overheid en burgers onder andere door dialoog en democratische controle. Ook dat is een wezenlijk deel van de goed bestuur agenda.
2. Ten tweede het belang van het hervormen van het ODA-raamwerk⁵ en de monitoring van alle ontwikkelingsrelevante kapitaalstromen inclusief private financiering. Dit is voor Nederland een prioriteit die, gezien de grote symbolische betekenis van het huidige ODA-raamwerk, lastig te verwezenlijken is in het internationale krachtenveld. Als de EU dit standpunt voortvarend kan uitdragen in de OESO/DAC en breder, is dat wat het kabinet betreft bijzonder welkom. Nederland zal, als één van de aanjagers van de discussie over de noodzaak van ODA-hervormingen, hier scherp op blijven.
3. Ten derde het belang van private financiering en de wijze waarop publieke middelen kunnen worden ingezet om private financiering aan te trekken voor publieke doelen (hefboomwerking), met gebruik making van innovatieve mechanismen zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*). In potentie kunnen middelen met behulp van innovatieve financieringsmechanismen effectiever worden aangewend, treedt diversificatie op en worden méér middelen gegenereerd (katalyserend effect). Dit is bijzonder relevant voor de financiering van internationaal publieke goederen⁶ en klimaatfinanciering. De mededeling verwijst onder de noemer van «innovatieve financieringsmechanismen» naar zowel innovatieve financiële *instrumenten* als innovatie financieringsbronnen. Het kabinet is positief over het streven naar meer innovatieve instrumenten. Dit sluit aan bij het Nederlandse bilaterale beleid zoals dat ten grondslag ligt aan bijvoorbeeld het *Dutch Good Growth Fund* – het fonds bedoeld voor investeringen in lage- en middeninkomenslanden. Het gebruik van dergelijke 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

⁵ Hiermee wordt bedoeld op: het aanpassen van de definitie van en de criteria voor ODA aan actuele ontwikkelingen.

⁶ wereldwijde publieke goederen die in principe voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn, zoals voedselzekerheid, leefbaar klimaat, veiligheid.

budgettaire risico's, aandacht voor schuldhoudbaarheid van de ontvangende landen en een goede verantwoording van middelen.

Het kabinet ziet op termijn ook potentieel in de introductie van innovatieve financieringsbronnen, maar zal deze bij introductie nader individueel beoordelen.

Het is wel van belang dat er internationaal meer duidelijkheid komt over wat er precies onder innovatieve financiering wordt verstaan. De verscheidenheid aan instrumenten is groot en het gevaar van een containerbegrip dreigt. Daarnaast kwalificeren niet alle innovatieve mechanismen als ODA, terwijl ze wel ontwikkelingsrelevant zijn. Dit aspect zal moeten worden meegewogen bij de hervorming van het ODA-raamwerk.

Nederland heeft in de lopende MDG- en Rio+20-processen steeds het belang van betrokkenheid van de private sector en de betekenis die juist de private sector kan hebben voor groei en innovatie benadrukt: dat geldt evenzeer als het op het ontwikkelen van een financieringsmodel aankomt. Nederland is het met de Commissie eens dat de private sector zich dient te verbinden aan de beginselen van maatschappelijk en ecologisch verantwoord ondernemerschap. Dat gaat nog soepeler als het ondernemingsklimaat en de internationale regels en afspraken daarop zijn toegerust (*level playing field*). Ook hiervoor zal Nederland zich blijven inzetten.

Het kabinet heeft tot slot nog de volgende specifieke opmerkingen bij de mededeling:

- Het kabinet vindt dat de rol van handel in de mededeling te eenzijdig wordt belicht. De Commissie reduceert de betekenis van handel tot het bieden van preferentiële toegang en constateert dat het daarmee (vanuit de EU gezien) goed gesteld is. In lijn met zijn notitie «*Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*» vindt het kabinet dat echter te kort door de bocht: minst ontwikkelde landen zijn niet alleen gebaat bij vrije toegang tot markten van ontwikkelde landen. Minstens zo belangrijk is het faciliteren van handel als aanjager van economische groei. Bijvoorbeeld door het online verstrekken van informatie over douaneprocedures en formaliteiten aan grenzen; het terugdringen van tijdrovende importprocedures en transitkosten. De Wereldbank berekent dat betere regelgeving op deze terreinen tientallen miljarden welvaartsverbetering voor ontwikkelingslanden zou kunnen opleveren. Het kabinet zal het belang van handelsfacilitatie in de vervolgbesprekingen benadrukken.
- Het kabinet verwelkomt de aandacht van de Commissie voor duurzaam lenen en schuldhoudbaarheid en wijst er op dat zowel binnenlandse als internationale financiering van belang zijn voor de schuldhoudbaarheid van een land. Nederland onderschrijft dat alle crediteuren, ook private en niet-Club van Parijs leden, een verantwoord leenbeleid moeten hanteren voor schuldhoudbaarheid.
- Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat geldovermakingen een belangrijk effect hebben op ontwikkeling en dat het belangrijk is dat overheden gunstige randvoorwaarden scheppen en de transparantie van de transactiekosten voor geldovermakingen verder wordt bevorderd.