

21501-04 Ontwikkelingsraad

21501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 205 Brief van de ministers voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2018

Tijdens het algemeen overleg op 6 december jl. (Kamerstuk 21 501-04, nr. 204) ter voorbereiding op de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 11 december 2017 heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan uw Kamer toegezegd u nader te informeren over het idee van de Europese Investeringsbank (EIB) om een aparte dochteronderneming binnen de EIB op te richten gericht op het verstrekken van financiering voor ontwikkelingsprojecten buiten Europa. Gezien de raakvlakken met het beleidsterrein van de minister van Financiën, die gouverneur is van de EIB, is deze brief mede door hem ondertekend. In deze brief zullen wij het idee van de EIB plaatsen binnen de context van het huidige ontwikkelingsfinancieringslandschap van de Europese Unie (EU) en uiteenzetten op basis van welke criteria het kabinet de toegevoegde waarde van een eventuele Europese ontwikkelingsinstelling zal beoordelen.

Het idee van een EIB-dochter voor financieringsactiviteiten buiten de EU

Het huidige idee behelst op hoofdlijnen een herschikking van bestaande (externe) activiteiten – allereerst het samenbrengen van de externe financieringsactiviteiten in een aparte kolom van de EIB. Een besluit hiertoe kan genomen worden door de president van de EIB. Een tweede mogelijke stap is om deze kolom onder te brengen in een aparte juridische entiteit binnen de EIB-groep, zoals de EIB-groep nu al kent met het *European Investment Fund* (EIF)¹. Een dergelijk voorstel vergt een besluit van de gouverneurs van de EIB. Met het voorstel om bestaande financieringsactiviteiten van de EIB buiten de EU onder te brengen in een aparte dochter beoogt de EIB allereerst de versnippering van haar eigen activiteiten tegen te gaan.

Momenteel financiert de EIB jaarlijks circa EUR 7-8 miljard aan externe activiteiten op basis van verschillende mandaten met garanties van de EU en/of lidstaten en daarnaast ook deels met eigen middelen. Het belangrijkste mandaat voor externe activiteiten van de EU is het Externe Leenmandaat,

¹ Het Europees Investeringsfonds (EIF) verleent risicokapitaal ter ondersteuning van investeringen in eigen middelen van het mkb in EU-lidstaten, kandidaat-lidstaten en ontwikkelingslanden, zie ook: <http://www.eif.org/>

waarbij de EIB op basis van een garantie via de EU-begroting financiering verstrekt aan landen buiten de EU. Het grootste gedeelte van deze leningen wordt verstrekt aan pretoetredingslanden en nabuurschaps- en partnerschapslanden. Dit resulteert in een leenvolume van maximaal EUR 32,3 miljard over de periode 2014-2020, ofwel ca. EUR 4-5 miljard per jaar.

De EIB financiert daarnaast zowel onder het Verdrag van Cotonou, op basis van garanties verstrekt door lidstaten vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds, als met eigen middelen, activiteiten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Dit betreft ca. EUR 8,9 miljard over de periode 2014-2020, ofwel een jaarlijks leenvolume van ca. EUR 1,5 miljard per jaar.

Verder heeft de EIB via haar initiatief voor economische veerkracht (*Economic Resilience Initiative*) haar steun aan Zuidelijke buurlanden en de Westelijke Balkan met EUR 6 miljard verhoogd. Het initiatief is gestart in oktober 2016 voor een periode van 5 jaar. Het doel is om de stabiliteit en economische veerkracht van deze regio's te versterken, alsook de grondoorzaken van migratie aan te pakken door middel van ondersteuning van essentiële infrastructuur, duurzame groei en sociale cohesie.

Naast het voorstel om de bestaande activiteiten van de EIB samen te brengen onder één dochteronderneming, heeft de EIB mogelijk de ambitie om op middellange termijn dit verder uit te bouwen tot een meer volwaardige ontwikkelingsinstelling. De EIB wil, mogelijk als onderdeel van de discussies over het volgende meerjarig financieel kader (MFK), samen met de Europese Commissie in gesprek over de transformatie van de ontwikkelingsarchitectuur van de Europese Unie. De EIB wijst daarbij op grote wereldwijde uitdagingen zoals migratie, klimaatverandering en bevolkingsgroei. Tegelijkertijd erkent de EIB dat groei van nationale en Europese budgetten voor ontwikkelingssamenwerking niet vanzelfsprekend is. Dit vraagt om het vinden van manieren om efficiënter financiering in te zetten door meer private financiering voor ontwikkeling te mobiliseren. De EIB ziet daar binnen het EU financieringslandschap eventueel een grotere rol voor zichzelf weggelegd.

Toegevoegde waarde van een eventuele EU-ontwikkelingsinstelling ten opzichte van bestaande instrumenten

Voor het kabinet zijn efficiëntie, effectiviteit en samenspel van internationale (financiële) instellingen van belang. De toegevoegde waarde van een eventuele EU-ontwikkelingsinstelling wordt daarom onder andere beoordeeld op hoe het idee van de EIB zich verhoudt tot reeds bestaande instrumenten.

Huidig ontwikkelingsfinancieringslandschap – instrumentarium Europese Unie

Het EU ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is vastgelegd in de *EU Consensus on Development*², die mede ondertekend is door de EIB. Ongeveer

² https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

75 procent van EU ontwikkelingsfinanciering wordt besteed in de allerarmste landen. EU ontwikkelingssamenwerking wordt voornamelijk gefinancierd vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Ontwikkelingsinstrument (DCI). Daarnaast is het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI) relevant. Voor de periode 2014-2020 bedraagt dit ca. EUR 65,5 miljard. De Nederlandse bijdrage hieraan is jaarlijks ca. EUR 500 mln.

De Europese Unie sluit met ieder land dat ontwikkelingshulp ontvangt een overeenkomst over een 'nationaal indicatief programma' (NIP). Daarin worden per land specifieke doelen vastgelegd die met de steun van de EU bereikt moeten worden. De programma's die hierbinnen vervolgens worden geformuleerd en uitgevoerd, worden gedeeltelijk door de Europese Commissie via aanbestedingsprocedures aanbesteed. Daarnaast maakt de Commissie in toenemende mate gebruik van zogenaamde gedelegeerde samenwerking. De fondsen van de EU worden hierbij overgedragen aan een ontvangende donor, die deze fondsen beheert op basis van zijn eigen regelgeving en procedures. Het kabinet verkent op dit moment de mogelijkheden hoe Nederlandse partijen gemakkelijker aanspraak kunnen maken op Europese fondsen.

Daarnaast heeft de EU in 2017 het Externe Investeringsplan (EIP) gelanceerd³. De Commissie beoogt met het EIP investeringen te bevorderen in Afrika en de nabuurschapslanden, en zo bij te dragen aan het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelen en aan de aanpak van grondoorzaken van migratie. Met het EIP zet de Commissie in op meer betrokkenheid van de private sector in de uitvoering van EU ontwikkelingsinstrumenten. Belangrijk onderdeel van het plan is het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling, met een totale omvang van EUR 4,1 miljard. De Commissie verwacht hiermee uiteindelijk een bedrag van EUR 44 miljard aan private sector investeringen te realiseren. Vanuit Nederland is FMO nauw betrokken bij de uitwerking van het EIP en zal naar verwachting ook aanspraak maken op het fonds.

Huidig ontwikkelingsfinancieringslandschap - Internationale Financiële Instellingen

De internationale financiële instellingen (IFIs) maken een belangrijk onderdeel uit van het Europese en mondiale landschap van ontwikkelingsfinanciering. Nederland is - evenals andere EU lidstaten - aandeelhouder van een aantal IFIs. Zo is de Wereldbankgroep een wereldwijd opererende ontwikkelingsinstelling die zowel financiering verstrekt aan overheden als de private sector. Het jaarlijkse volume bedraagt ca. USD 62 miljard. De EBRD – vooral actief in de particuliere sector - heeft het afgelopen decennium haar geografische mandaat uitgebreid. Nadat het begin jaren '90 werd opgericht als transitiebank voor Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie om de landen aldaar te begeleiden in de transitie naar een vrije markteconomie, heeft het de aandacht de laatste jaren meer en meer verlegd

³ Zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 2225

naar het Midden-Oosten en Noord Afrika. EU lidstaten, de EU en de EIB zijn meerderheidsaandeelhouders in deze Bank. Jaarlijks investeert de EBRD ca. EUR 9 miljard. De Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB) is eveneens een partner van Nederland en andere Europese landen in het ontwikkelingsbeleid voor Afrika. Het jaarlijkse uitleenvolume van de AfDB is ca. EUR 9 miljard. Deze, en andere Internationale Financiële Instellingen, vormen voor Nederland en andere EU-lidstaten eveneens een instrument om ontwikkelingsdoelstellingen buiten Europa te bereiken.

Beoordeling van een eventuele EU-ontwikkelingsinstelling

Het kabinet is van mening dat erop moeten worden toegezien dat het optimaliseren van het huidige Europese ontwikkelingsfinancieringsinstrumentarium resulteert in zowel grotere kostenefficiëntie als efficiënt gebruik van bestaande middelen (meer uitleenvolume met bestaande kapitaalbasis en subsidies). Dit zou tot meer impact kunnen leiden van de EU in de regio's buiten Europa. In de beoordeling van een voorstel van de EIB tot oprichting van een ontwikkelingsinstelling moeten worden meegenomen hoe deze bank zich tot de financieringsinstrumenten van de EU voor haar externe activiteiten verhoudt.

Nederland is - evenals andere EU lidstaten – daarnaast ook aandeelhouder van de hierboven beschreven IFIs. In de beoordeling van een voorstel tot oprichting van een ontwikkelingsinstelling zal het kabinet daarom ook rekening houden met de vraag hoe deze instelling zich verhoudt tot het aandeelhouderschap van deze IFIs. Over het algemeen beoordeelt het kabinet IFIs als efficiënte en effectieve instrumenten om Nederlandse ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken (zie ook Kamerstuk 33625, nr. 251). Synergie, complementariteit en samenwerking dienen gewaarborgd en bevorderd te worden.

Het kabinet is van mening dat een ontwikkelingsinstelling, die bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van het externe beleid van de EU; die op grotere schaal private financiering kan genereren; die kostenefficiënt is; en die op een effectieve manier door lidstaten en de Europese Commissie wordt aangestuurd, in principe van toegevoegde waarde kan zijn op het bestaande instrumentarium.

Nederland zal erop aandringen dat de Europese Commissie, de EIB en lidstaten in nauwe samenspraak alle mogelijkheden verkennen om ontwikkelingsgelden zo efficiënt en effectief mogelijk te blijven besteden. Wij zullen uw Kamer hierover op de hoogte blijven houden via de reguliere geannoteerde agenda's voor de RBZ(/OS) en Ecofin.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

S.A.M. Kaag

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra