

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4204 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 november 2025

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de brief van 12 september 2025 over het Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe (Kamerstuk 22 112, nr. 4159).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 oktober 2025 aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 11 november 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Thijssen

Adjunct-griffier van de commissie,
Prenger

Inhoudsopgave

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

- Inbreng PVV-fractie
- Inbreng GroenLinks-PvdA-fractie
- Inbreng VVD-fractie
- Inbreng NSC-fractie
- Inbreng BBB-fractie
- Inbreng SP-fractie

II. Volledige agenda

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Inbreng leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie benadrukken dat zij principieel tegen elke vorm van ontwikkelingshulp zijn, zowel nationaal als Europees. De leden van de PVV-fractie willen dat alle middelen die nu aan ontwikkelingshulp worden besteed, terugvloeien naar de lidstaten om te worden ingezet voor de eigen burgers. Vanuit dit perspectief zijn de leden van de PVV-fractie volledig tegen het voorstel voor de oprichting van Global Europe. Dit instrument vergroot de macht van de Europese Commissie en leidt tot hogere afdrachten door Nederland, terwijl juist het omgekeerde nodig is: minder Brusselse macht en meer zeggenschap terug naar de lidstaten. Indien het voorstel toch zou worden doorgevoerd, vinden de leden van de PVV-fractie dat er zeer strikte voorwaarden moeten gelden.

De leden van de PVV-fractie constateren dat het budget voor Global Europe meer dan 200 miljard euro bedraagt, exclusief een extra 100 miljard euro reserve voor Oekraïne. Zij vragen de staatssecretaris hoeveel dit concreet betekent voor de Nederlandse afdrachten aan de EU, en of zij erkent dat dit bedrag buiten elke proportie is in een tijd waarin Nederlandse huishoudens worden geconfronteerd met torenhoge lasten en tekorten in publieke voorzieningen.

1. Antwoord van het kabinet:

De raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU is gebaseerd op de maximale betalingenplafonds van het MFK plus de inzet van de speciale instrumenten. De genoemde bedragen voor Global Europe en de Oekraïne-reserve zijn daarbij voorstellen van de Commissie. De uiteindelijke omvang van het MFK en van de Nederlandse afdrachten hangt af van de uitkomst van de lopende onderhandelingen over zowel het MFK als het nieuwe eigenmiddelenbesluit.

De Oekraïne-reserve is een speciaal instrument dat buiten de MFK-plafonds valt. Voor dit instrument kan afzonderlijk worden berekend wat dit betekent voor de Nederlandse afdracht. Zoals aangegeven in de MFK-Kamerbrief van 12 september jl. heeft de Commissie nog geen voorstel gedaan voor de verdeling leningen enerzijds en niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties anderzijds. Een grotere verhouding niet-terugbetaalbare steun ten opzichte van leningen leidt tot hogere Nederlandse afdrachten aan de EU. Indien de beoogde 100 miljard euro (de gehele Oekraïne Reserve) als niet-terugbetaalbare steun zou worden vormgegeven, zou dit voor Nederland een BNI-afdracht van gemiddeld circa €0,9 miljard per jaar zijn. De verwachting is echter dat de Commissie, net als bij de tussentijdse MFK-herziening, een combinatie van leningen en niet-terugbetaalbare steun zal voorstellen. Het kabinet acht het verstandig om waar mogelijk vooraf de verhouding tussen niet-betalbare steun en leningen overeen te

komen, met oog voor de schuldhoudbaarheidspositie van Oekraïne.

Op een later moment zal meer zicht zijn op de daadwerkelijke noden van Oekraïne, waarop de steun moet worden afgestemd. Duidelijk is dat Oekraïne de komende jaren afhankelijk blijft van externe financiering om het land maatschappelijk en economisch overeind te houden, wat ook van groot belang is voor de militaire positie van het land. Wanneer meer informatie bekend is over hoe de Oekraïne reserve wordt ingericht, zal de Kamer hierover worden geïnformeerd, ook over de implicaties voor de Nederlandse afdracht.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de Commissie ruime bevoegdheden krijgt om budgetten te herschikken en percentages voor officiële ontwikkelingshulp zelfstandig aan te passen. Zij vragen de staatssecretaris of zij bereid is zich in te zetten om deze bevoegdheden niet aan Brussel, maar aan de lidstaten en hun parlementen te laten.

2. Antwoord van het kabinet:

Op basis van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikel 290, lid 1) kan de Commissie via zogenaamde gedelegeerde handelingen wetgeving wijzigen of aanvullen. De mogelijkheid hiertoe is beperkt tot niet-essentiële onderdelen van verordeningen. De Raad en het Europees Parlement behouden zeggenschap over de hoofdlijnen van het beleid. Lidstaten kunnen in Raadsverband bezwaar maken tegen afzonderlijke gedelegeerde handelingen of delegatie aan de Commissie herroepen. In het voorstel voor Global Europe is een gedelegeerde handeling voorzien voor het aanpassen van het ODA-percentage. Het kabinet betwijfelt echter of de mogelijkheid om het ODA-percentage aan te passen als niet-essentieel onderdeel van de verordening beschouwd kan worden. Deze vraag zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen inbrengen. Daarnaast acht het kabinet het niet wenselijk deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, aangezien besluiten met grote beleidsinhoudelijke gevolgen een grotere mate van betrokkenheid van de lidstaten vergen. Of deze inzet zich zal vertalen in een pleidooi voor het schrappen of het aanpassen van het artikel, hangt samen met het antwoord op de juridische vraag over het niet-essentiële karakter van het voorstel, en zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen bezien.

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat ontwikkelingshulp, humanitaire steun, uitbreidingssteun en geopolitieke instrumenten worden samengevoegd in één geïntegreerd fonds. Zij vragen de staatssecretaris of dit niet juist leidt tot een vervaging van doelen en een politisering van hulp. Waarom kiest het kabinet ervoor dit te steunen in plaats van ontwikkelingshulp te beperken tot échte noodhulp in plaats van Brussel's geopolitieke agenda?

3. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet is positief over deze integratie omdat deze tot effectiever beleid kan leiden. Zo houden we bovendien flexibiliteit om als lidstaten te sturen op de juiste mix aan instrumenten, nodig om onze belangen te dienen in een tijd waarin de context hiervoor sterk verandert. Belangrijk daarbij is dat humanitaire hulp onafhankelijk en neutraal blijft, vallend onder de Humanitarian Aid Regulation van 1996, en gebaseerd op humanitaire principes en het internationaal recht.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het voorstel spreekt over conditionaliteit inzake migratie, maar dat er geen harde garanties zijn dat partnerlanden hun eigen onderdanen terugnemen. Zij vragen de staatssecretaris of zij bereid is in de EU te pleiten voor een zero tolerance-aanpak: geen EU-geld zonder daadwerkelijke terugname van illegale migranten.

4. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet steunt het inzetten van conditionaliteit voor het bevorderen van terugkeersamenwerking middels Global Europe. Ter aanscherping van het voorstel pleit het kabinet voor zowel de toepassing van harde conditionaliteiten waar dit mogelijk en wenselijk is, als het werken met positieve prikkels, waarbij effectiviteit van het gevoerde beleid voorop staat. De mogelijkheid van opschorting van financiering is een belangrijk instrument, waarmee een duidelijk signaal kan worden afgegeven. Dergelijke besluiten over opschorting van middelen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen andere Europese strategische belangen op het gebied van onder andere stabiliteit, veiligheid en handel. Bovendien hecht het kabinet belang aan de OESO-richtlijnen voor officiële ontwikkelingssamenwerking, die tot doel hebben de effectiviteit van ontwikkelingshulp te waarborgen. Binnen deze kaders is er ruimte om prioriteit te geven aan landen die bereid zijn tot terugkeersamenwerking met de EU. Het kabinet zal in de onderhandelingen pleiten voor opname van deze vorm van conditionaliteit in Global Europe. Daarmee wordt verzekerd dat terugkeersamenwerking als dwarsdoorsnijdende prioriteit een niet-vrijblijvend onderdeel van de inzet van Global Europe is, waaronder in partnerschappen.

Voorts constateren de leden van de PVV-fractie dat het voorstel voorziet in prestatiegerichte steun aan kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. Deze leden zijn principieel tegen verdere EU-uitbreiding en vraagt de staatssecretaris of zij bereid is deze steun te blokkeren.

5. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet houdt strikt vast aan de eisen voor EU-lidmaatschap, inclusief de zogenoemde Kopenhagen-criteria. Hervormingen op het gebied van goed bestuur, transparantie en de rechtsstaat zijn belangrijk en waar mogelijk ondersteunt Nederland daarbij. Het kabinet ondersteunt prestatiegerichte steun aan kandidaat-lidstaten, gericht op het behalen van de Kopenhagencriteria, fundamentele hervormingen en overname, implementatie en handhaving van het EU-acquis. Deze steun en deze hervormingen dragen ook bij aan stabiliteit en weerbaarheid in de nabuurregio van de EU en zijn daarmee ook in het belang van Nederland. Het kabinet acht het daarom niet opportuun deze steun te blokkeren. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen zal erop gericht zijn dat middelen worden ingezet ten behoeve van concrete hervormingsresultaten.

Ten aanzien van de 100 miljard euro reserve voor Oekraïne vragen de leden van de PVV-fractie waarom er geen harde scheiding wordt gemaakt tussen leningen en giften. Kan de staatssecretaris uitsluiten dat dit opnieuw uitdraait op een blanco cheque, gefinancierd door de Nederlandse belastingbetaler?

**6. Antwoord van het kabinet:
Zie beantwoording van vraag 1.**

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie om volledige transparantie in de besteding van middelen binnen Global Europe. Zij verzoeken dat alle jaarverslagen en financiële rapportages volledig openbaar worden gemaakt, zodat nationale parlementen en burgers kunnen zien waar het geld naartoe gaat.

**7. Antwoord van het kabinet:
Het kabinet hecht groot belang aan transparantie, verantwoordingsplicht en inzicht in de besteding van middelen binnen het nieuwe MFK en daarmee ook binnen Global Europe. De Commissie stelt een horizontaal prestatiekader voor dat de resultaten en uitgaven voor alle pijlers van het MFK meet. In dit kader worden interventiegebieden gekoppeld aan specifieke output- en resultaatindicatoren. Het kabinet steunt dit streven, en kijkt daarbij scherp naar de uitvoerbaarheid van het voorgestelde kader en de kwaliteit en relevantie van de geselecteerde indicatoren. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat transparantie ook in de uitvoering wordt gewaarborgd. De Commissie stelt voor publiek te rapporteren over de voortgang, onder meer via een openbare website over de uitvoering van de EU-begroting, inclusief Global Europe-programma's. Het kabinet ondersteunt deze modernisering en pleit ervoor dat de rapportages volledig, begrijpelijk en tijdig beschikbaar zijn.**

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie de staatssecretaris hoe zij gaat voorkomen dat Nederlandse belastingbetalers opdraaien voor oninbare leningen aan derde landen.

8. Antwoord van het kabinet:

De leningen die de EU aangaat voor het financieren van leningen aan derde landen, bijvoorbeeld via macro-financiële of beleidsleningen, worden gegarandeerd met het gemeenschappelijk voorzieningsfonds. Dit fonds wordt gevoed met de budgetten die beschikbaar zijn voor Global Europe. Daarmee ontstaat er geen risico op hogere EU-afrachten en hoeft geen garantie opgenomen te worden op de begroting van het ministerie van Financiën. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar zeer kritisch naar kijken.

De leden van de PVV-fractie zien uit naar een heldere beantwoording van bovenstaande vragen en rekenen op een duidelijke inzet van het kabinet om de Nederlandse belastingbetaler te beschermen en de macht van Brussel te beperken.

Inbreng leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het nieuwe instrument *Global Europe* een ingrijpende hervorming van het buitenlandbeleid van de EU betekent. Verschillende afzonderlijke instrumenten worden samengebracht in één budget. Hoewel dit meer samenhang en flexibiliteit moet bieden, zien de leden aanzienlijke risico's. Voor de leden van de GroenLinks-PvdA fractie staat voorop dat ontwikkelingssamenwerking gericht moet blijven op haar kerntaak: het versterken van lokale capaciteit en goed bestuur, het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling, het bestrijden van armoede en het verkleinen van kwetsbaarheid voor o.a. klimaatrampen. Zij hebben daarom verschillende vragen en opmerkingen over het Global Europe-voorstel en over de kabinetsinzet.

Risico op politisering en gebrek aan strategie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat een duidelijk overkoepelend beleidskader ontbreekt. Zij vrezen dat politieke korte-termijn-prioriteiten – zoals geopolitieke belangen en migratiebeheersing – de boventoon gaan voeren. Ziet het kabinet dit risico? Deelt zij de analyse dat juist een inzet op duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding en waardengedreven partnerschappen de strategische belangen van de EU dient, mede doordat dit vertrouwen opbouwt bij partners, zoals ook de WRR aanbeveelt?

9. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft het belang van een strategische en samenhangende inzet van de EU in het externe beleid. In lijn met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de ODA-definitie richt het

voorstel zich op de lange-termijnontwikkeling van partnerlanden, terwijl het ook ruimte biedt voor het aanpakken van actuele mondiale uitdagingen zoals migratie en veiligheid. Dit is ook goed voor de Nederlandse en Europese economische weerbaarheid en concurrentiekracht, en sluit daarmee aan bij de aanbevelingen uit het WRR-rapport en het Draghi-rapport¹ .

Hoe borgt het kabinet dat de EU bijdraagt aan het behalen van de SDG's en haar verdragsverplichting tot armoedebestrijding nakomt? Hoe geeft het kabinet uitvoering aan de motie-Hirsch en Ceder over armoedebestrijding als uitgangspunt waarborgen?² Welke mechanismen gaat het kabinet de Europese Commissie vragen hiervoor concreet in te zetten?

10. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet acht het van belang dat de EU haar verdragsverplichting tot armoedebestrijding en de doelstellingen van de SDG's nakomt op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 3, lid 5) In lijn met de motie-Hirsch en Ceder blijft armoedebestrijding het uitgangspunt van de Nederlandse inzet voor het Europese ontwikkelingsbeleid.

Het kabinet zet zich ervoor in dat de Commissie deze doelen expliciet verankert in het ontwerp en de uitvoering van EU-programma's, waaronder Global Europe. De voortgang hiervan wordt gevolgd via het horizontale prestatiekader van het MFK.

De leden constateren dat Global Europe een grote rol ziet weggelegd voor de private sector, en ook subsidies voor de private sector bevat. De leden benadrukken dat duurzame ontwikkeling bereikt kan worden via eerlijke handel, die welzijn van mens en milieu in ontwikkelingslanden versterkt. Zij vragen zich af wat op dit moment de handelsrelaties zijn met de landen en regio's waar het Global Europe instrument op focust?

11. Antwoord van het kabinet:

Global Europe ondersteunt het Europese economische buitenlandbeleid door hulp en handel te combineren in partnerschappen die zowel de belangen van partnerlanden als van de EU dienen. Dit komt tot uitdrukking in de componenten concurrentievermogen en weerbaarheid, die gelden over de vijf regionale pijlers: Europa, Noord-Afrika, Midden-Oosten en Golf, Sub-Sahara Afrika, Azië en Pacific, het Westelijk halfrond, en daarnaast een mondiale pijler.

In deze regio's onderhoudt de EU handelsrelaties via diverse instrumenten, waaronder handelsakkoorden en het Algemeen

¹ [Nederland in een fragmenterende wereldorde | Rapport | WRR Kabinetsreactie Draghi-rapport | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

² Kamerstuk 21 501-04, nr. 279.

Preferentieel Stelsel (APS), dat tariefpreferenties biedt aan ontwikkelingslanden. Hiermee bevordert de EU zowel duurzame economische ontwikkeling als eerlijke handel, waarmee welzijn van mens en milieu in partnerlanden wordt versterkt. Het kabinet steunt deze geïntegreerde aanpak en ziet hierin een effectieve combinatie van economische belangen, geopolitieke slagkracht en duurzame ontwikkeling.

Hoeveel private investeringen doen Europese financiële instellingen en bedrijven in de regio?

12. Antwoord van het kabinet:

In totaal werd er volgens de *World Investment Report 2025* in 2024 USD 867 miljard aan directe buitenlandse investeringen vanuit ontwikkelde economieën in opkomende economieën in regio's buiten Europa gedaan, maar hierbij is geen opsplitsing gemaakt in het bedrag dat kwam van Europese financiële instellingen en bedrijven. Aanvullende en meer toegespitste cijfers over Europese financiële instellingen en bedrijven zijn niet beschikbaar.

Deelt het kabinet de visie dat duurzame ontwikkeling het best bereikt kan worden door deze handelsrelaties te verduurzamen en vrij te maken van uitbuiting, rechtenschendingen en vervuiling? Hoe verhoudt dit zich tot de afzwakking van de regulering die deze handelsketens moet verduurzamen?

13. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet wil dat duurzame ontwikkeling wordt bevorderd door handelsrelaties te verduurzamen en uitbuiting, mensenrechtenschendingen en milieuvervuiling te voorkomen. Dit wordt gestimuleerd via multilaterale afspraken, bilaterale handelsakkoorden en EU-wetgeving, zoals de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) en de Anti-Dwangarbeidverordening (Forced Labour Regulation, FLR). De CSDDD verplicht grote bedrijven om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in hun waardeketen, waarbij risico's voor mensenrechten, arbeidsrechten en milieu moeten worden geïdentificeerd, voorkomen en aangepakt. De FLR verbiedt producten die met dwangarbeid zijn vervaardigd op de EU-markt te brengen of te exporteren.

Het kabinet ziet het als belangrijk dat investeringen binnen Global Europe zowel strategisch zinvol als maatschappelijk verantwoord zijn en zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor de borging van deze normen in de uitvoering van het instrument.

Is het kabinet bereid te pleiten voor afdwingbare en contractueel vastgelegde eisen op gebied van maatschappelijk verantwoord

ondernemen voor de financiële instellingen en bedrijven die via Global Europe EU-steun ontvangen? Zo nee, waarom niet?

14. Antwoord van het kabinet:

Investerings via Global Europe moeten niet alleen strategisch zinvol zijn, maar ook maatschappelijk verantwoord. Dit vereist duidelijke kaders in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen over maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Afschaffing uitgavendoelstellingen voor gender en klimaat

De leden constateren dat bindende uitgavendoelstellingen voor klimaat (voorheen 30%), gender en regio's zoals Sub-Sahara Afrika zijn geschrapt. Het enige kwantitatieve doel is dat 90% van de uitgaven ODA-waardig moet zijn, maar de Commissie kan dit percentage via gedelegeerde handelingen aanpassen volgens artikel 6, lid 6. Deelt het kabinet de analyse dat dit democratisch toezicht door, en de verantwoordingsplicht aan, het Europees Parlement ondermijnt? Is zij bereid te pleiten voor het schrappen van dit artikel?

15. Antwoord van het kabinet:

Op basis van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikel 290, lid 1) kan de Commissie via zogenaamde gedelegeerde handelingen wetgeving wijzigen of aanvullen. De mogelijkheid hiertoe is beperkt tot niet-essentiële onderdelen van verordeningen. De Raad en het Europees Parlement behouden zeggenschap over de hoofdlijnen van het beleid. Lidstaten kunnen in Raadsverband bezwaar maken tegen afzonderlijke gedelegeerde handelingen of delegatie aan de Commissie herroepen. In het voorstel voor Global Europe is een gedelegeerde handeling voorzien voor het aanpassen van het ODA-percentage. Het kabinet betwijfelt echter of de mogelijkheid om het ODA-percentage aan te passen als niet-essentieel onderdeel van de verordening beschouwd kan worden. Deze vraag zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen inbrengen. Daarnaast acht het kabinet het niet wenselijk deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, aangezien besluiten met grote beleidsinhoudelijke gevolgen een grotere mate van betrokkenheid van de lidstaten vergen. Of deze inzet zich zal vertalen in een pleidooi voor het schrappen of het aanpassen van het artikel, hangt samen met het antwoord op de juridische vraag over het niet-essentiële karakter van het voorstel, en zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen bezien.

Het verdwijnen van specifieke doelstellingen voor klimaat en gender baart de leden van deze fractie grote zorgen. Zij vragen het kabinet hoe wordt voorkomen dat deze prioriteiten verwateren. Welke instrumenten voor effectbeoordeling gaat de EU inzetten, bijvoorbeeld ongelijkheids- en genderindicatoren?

16. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet verwijst voor een nadere duiding van de doelstellingen voor klimaat en gender binnen het Meerjarig Financieel Kader naar het BNC-fiche Prestatiekader.³ Hierin wordt uitgelegd hoe horizontale beginselen, zoals klimaat, milieu en gendergelijkheid, consistent worden toegepast over de gehele EU-begroting, inclusief Global Europe. Voor het totale MFK-begrotingsbedrag geldt een minimaal bestedingspercentage van 35 procent voor klimaat- en milieudoelstellingen, waarbij biodiversiteit ook onder dit percentage valt. Binnen Global Europe blijft een specifieke doelstelling voor klimaat en milieu behouden, met een voorgesteld minimaal bestedingspercentage van 30 procent.

Voor gendergelijkheid zal de Commissie technische richtsnoeren verstrekken om scores in programma's en activiteiten te bepalen, zodat deze prioriteiten niet verwateren.

Wat gendergelijkheid betreft, constateren de leden van de GroenLinks-PvdA fractie dat de schrapping van de genderdoelstellingen een duidelijke stap terug zijn ten opzichte van eerdere toezeggingen van de EU. De leden vragen het kabinet of zij bekend zijn met het feit dat onderzoek uitwijst dat gender- en klimaatmainstreaming zonder bindende doelstellingen beperkt bijdraagt aan de doelstellingen.

17. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 16, zijn de technische richtsnoeren voor genderdoelstellingen nog niet gepubliceerd. Er is daarom op dit moment geen sprake van een schrapping van de genderdoelstellingen binnen het MFK en Global Europe.

Dit indachtig vragen deze leden zich af of het kabinet hetzelfde risico ziet als deze leden, namelijk dat genderdoelstellingen worden verwaterd in bredere programma's en in de praktijk niet effectief worden uitgevoerd. Dit baart de leden extra zorgen door de huidige wereldwijde context waarin vrouwenrechten zwaar onder druk staan, financiering voor vrouwenrechten wordt teruggeschroefd door allerlei overheden, en de antirechtenbeweging steeds meer voet aan de grond krijgt. De leden vragen zich af waarom het kabinet niet reageert op dit punt in de kabinetsreactie? Deelt het kabinet de analyse dat juist nu leiderschap nodig is om de wereldwijde trends te keren?

18. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft het belang van bescherming en bevordering van vrouwenrechten en gendergelijkheid, zowel binnen het Nederlandse buitenlandse beleid als in EU-verband. Hiertoe blijft het kabinet zich inzetten voor de naleving van internationale verplichtingen, waaronder het Istanbul Verdrag, het

³ Kamerstuk 22 112, nr. 4143

VN-Vrouwenverdrag en VN-resoluties over Vrouwen, Vrede en Veiligheid.

Het kabinet deelt de analyse dat genderdoelstellingen effectief moeten worden uitgevoerd. Het kabinet zal de door de Commissie te ontwikkelen richtsnoeren voor genderdoelstellingen zorgvuldig bestuderen en erop toezien dat deze effectief bijdragen aan gendergelijkheid in de uitvoering van Global Europe (zie ook antwoord op vraag 16).

Deelt het kabinet dat, zonder concrete maatregelen en monitoringmechanismen, gendergelijkheid van de externe agenda van de EU gaat verdwijnen? Is de staatssecretaris bereid hierover in Europa met gelijkgezinde landen, bijvoorbeeld landen als Spanje en Frankrijk die een feministisch buitenlandbeleid voeren, op te trekken?

19. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft dat gendergelijkheid op de EU-agenda moet blijven en dat effectieve monitoringmechanismen essentieel zijn, zoals de richtsnoeren voor het bepalen van gendergelijkheidsscores in programma's en activiteiten.

Ook het verdwijnen van de klimaatdoelstelling van 30% achten de leden zorgelijk. Zij zien een reëel gevaar dat klimaatdoelstellingen, met name financiering voor adaptatie, naar de achtergrond verdwijnen. Welke gevolgen heeft dit volgens het kabinet voor de geloofwaardigheid van de EU als mondiale klimaatleider, en welk signaal geeft dit aan landen in het mondiale Zuiden die nu al de gevolgen van klimaatverandering ervaren, en steeds vaker meetbare toezeggingen eisen op klimaat?

20. Antwoord van het kabinet:

De klimaatdoelstelling van het MFK verdwijnt niet. Net als in eerdere MFK's stelt de Commissie een minimumpercentage voor klimaat, milieu en biodiversiteitsuitgaven. Het huidige MFK bevat een minimumpercentage van 10 procent voor biodiversiteit en 30 procent voor klimaat- en milieu-uitgaven. Het voorgestelde nieuwe MFK zet dit beleid voort door een gecombineerd percentage van 35 procent voor klimaat en milieu, waar biodiversiteit ook onder dit percentage valt. Voor Global Europe geldt een specifiek voorgesteld minimum bestedingspercentage van 30 procent.

Daarnaast is in het voorstel voor Global Europe expliciet opgenomen dat de naleving van de afspraken uit de Overeenkomst van Parijs een van de doelstellingen van het instrument is. Het kabinet is positief over deze borging.

Daarnaast constateren de leden dat er geen specifieke toewijzingen meer zijn voor democratie, mensenrechten, vrede, stabiliteit en het maatschappelijk middenveld. Deelt het kabinet de vrees dat deze

kernwaarden overschaduwd raken? Is het kabinet bereid zich in te zetten om deze prioriteiten te waarborgen?

21. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet is voorstander van een landenbenadering boven thematische programmering en onderschrijft het vervallen van afzonderlijke thematische budgetten. Dit is in lijn met de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp van 20 februari jl. (Kamerstuk 36 180, nr. 133).

Tegelijk acht het kabinet het van belang dat deze verschuiving niet leidt tot een verzwakking van de inzet op fundamentele waarden, zoals mensenrechten, democratie, rechtsstaat, goed bestuur, fundamentele vrijheden en de internationale rechtsorde. Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten dat binnen de middelen van Global Europe voldoende ruimte blijft voor deze prioriteiten. Ook hecht het kabinet eraan dat in de landenbenadering duidelijk wordt hoe aan deze dwarsdoorsnijdende thema's wordt gewerkt, zodat de lidstaten via de Raad hier effectief op kunnen sturen.

Voorwaardelijkheid van fondsen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het voorstel stelt dat de EU betalingen kan opschorten bij "onvoldoende" terugkeersamenwerking. De leden constateren, samen met allerlei experts, dat dit niet in lijn is met de OESO-richtlijnen. Zij vragen het kabinet hierop te reageren. Acht het kabinet het, net zoals de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, van belang dat de programmering onder Global Europe voldoet aan internationale afspraken, zoals die van de OESO? Zo ja, hoe gaat de staatssecretaris ervoor zorgen dat de uitgaven onder het Global Europe instrument aan de OESO-richtlijnen blijven voldoen?

22. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet is voorstander van het gebruik van maatregelen om terugkeersamenwerking te bevorderen. Daarbij is het wel van belang dat de OESO-richtlijnen voor officiële ontwikkelingssamenwerking gevolgd worden. De Commissie stelt voor dat dat 90 procent van de fondsen ODA middelen zullen zijn en daarmee dus moeten voldoen aan deze richtlijnen. Binnen deze kaders is er ruimte om prioriteit te geven aan landen die bereid zijn tot terugkeersamenwerking met de EU. Dit kan ingezet worden als positieve prikkel. Het kabinet stelt voor om deze vorm van conditionaliteit toe te voegen aan het voorstel, naast de mogelijkheid om betalingen op te schorten waar dit mogelijk en wenselijk is. Het kabinet heeft de Commissie om verdere verduidelijking gevraagd over hoe de OESO-richtlijnen zich verhouden tot het voorstel over het opschorten van betalingen.

De leden vragen zich bovendien af hoe het kabinet en de Europese instituten in de praktijk gaan monitoren dat migratiepartnerschappen

voldoen aan internationaal recht, mensenrechten en vluchtelingenrecht, zoals beschreven in artikel 12. Wat gebeurt er als derde landen zich hier niet aan houden?

23. Antwoord van het kabinet:

Zowel het kabinet als de EU benadrukken dat migratiepartnerschappen met derde landen uitsluitend kunnen plaatsvinden binnen de kaders van het internationaal recht, waaronder het vluchtelingenrecht en de mensenrechtenverdragen. De naleving hiervan wordt in de praktijk op verschillende niveaus gemonitord. In elk partnerschap zijn specifieke monitorings- en evaluatiemechanismen ingebouwd. Daarnaast houdt de Commissie toezicht op de uitvoering van de partnerschappen en rapporteert zij periodiek aan de Raad en het Europees Parlement. De EU-delegaties in de partnerlanden volgen de situatie ter plaatse nauwgezet, evenals de Nederlandse ambassades. Indien er twijfel bestaat over de naleving van internationale verplichtingen, kan het kabinet binnen de EU aandringen op maatregelen.

Focus op de meest kwetsbaren

De nadruk binnen Global Europe op nabij gelegen landen en strategische belangen dreigt volgens de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ten koste te gaan van fragiele landen. Deze leden zien dat de groeiende inzet op publiek-private investeringen bijdraagt aan de trend waarin meer geld gaat naar middeninkomenslanden en minder naar lage inkomenslanden. Volgens een OESO-rapport ging slechts 11,1% van de ontwikkelingssamenwerking naar de allerarmste landen – het laagste percentage ooit. Juist multilaterale ontwikkelingsbanken zijn in staat landen in conflict en/of crisis in staat te stellen te investeren in ontwikkeling. Een verschuiving van prioriteit van ontwikkeling naar “bankable” projecten maakt de kapitaalmogelijkheden voor fragiele landen nog beperkter. Is het kabinet het eens met deze leden dat investeringen in fragiele landen, conflicten voorkomen, en zo op de lange termijn kosten gemoeid met rampen en conflicten besparen? Zo ja, ziet het kabinet in dat een verwaterde focus op fragiele landen dus juist zorgt dat de druk op humanitaire hulp verder toeneemt?

24. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft het belang van investeringen in fragiele contexten en conflictgebieden en erkent dat dergelijke inzet kan bijdragen aan crisispreventie en het verminderen van toekomstige humanitaire noden. Hoewel het voorstel nadruk legt op regio's nabij Europa en strategische belangen, blijft financiering beschikbaar voor fragiele contexten daarbuiten.

De Commissie erkent in het voorstel dat een specifieke aanpak noodzakelijk is voor fragiele contexten en conflictgebieden. Het voorziet daarom in ondersteuning van goed bestuur, rechtsstaatbevordering en institutionele opbouw, zowel via de regionale pijlers als via het niet-geprogrammeerde deel van het

instrument, waaronder crisisrespons, wederopbouw en preventieve interventies. Het kabinet acht het van belang dat deze inzet nauw aansluit op lokale behoeften en eigenaarschap.

De leden benadrukken dat, terwijl het totale bedrag van 200,3 miljard euro ambitieus oogt, de reële waarde van de begroting, gecorrigeerd voor inflatie, lager is dan in het vorige MFK. Is het kabinet het eens dat het vermogen van de EU om haar mondiale verplichtingen na te komen wordt ondermijnd? Is het kabinet het verder eens met de analyse dat een bezuiniging op internationale samenwerking, om hogere defensie-uitgaven te bekostigen, met elkaar in strijd is? Deelt het kabinet de analyse dat investeringen in veiligheid en defensie juist gepaard moeten gaan met investeringen die conflict voorkomen, zoals diplomatie, vrede en duurzame ontwikkeling, zoals experts op gebied van vrede en veiligheid benadrukken? Zo nee, waarom niet?

25. Antwoord van het kabinet:

Het voorstel van de Commissie beoogt een geïntegreerde inzet van de EU externe acties. Het kabinet deelt de analyse dat investeringen in veiligheid en defensie in samenhang moeten worden gezien met conflictpreventie, en internationale samenwerking op die beleidsterreinen. Deze overlappen deels, zijn complementair en versterken elkaar. Een strategische en samenhangende inzet van middelen kan bovendien leiden tot meer duurzame ontwikkelingsimpact in partnerlanden.

De geïntegreerde aanpak onder Global Europe biedt de mogelijkheid om veiligheid, stabiliteit, economische weerbaarheid en duurzame ontwikkeling in meer samenhang te bevorderen. Het instrument maakt het mogelijk om diplomatieke, ontwikkelings- en handelsinstrumenten beter op elkaar af te stemmen en, waar relevant, ook inspanningen op het gebied van veiligheid en stabiliteit te ondersteunen. Daarmee wordt ingezet op het versterken van de weerbaarheid van partnerlanden, conflictpreventie en het aanpakken van onderliggende oorzaken van instabiliteit.

Zeggenschap

Ondanks de omvang en ambitie van Global Europe ontbreken duidelijke mechanismen voor inclusief bestuur. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het kabinet in het ontwikkelingsbeleid, en in de reactie op het Commissievoorstel, belang hecht aan lokaal eigenaarschap. Welke waarborgen wil het kabinet hiervoor opnemen en hoe zorgt zij dat dit ook daadwerkelijk onderdeel wordt van het buitenlandbeleid van de Unie? Hoe verhoudt lokaal eigenaarschap zich tot de wens van meer top-down politieke sturing door de Raad? Is het kabinet bereid zich in te zetten voor meer betrokkenheid van lokale maatschappelijke organisaties, inclusief financiering en toegang tot besluitvormingsfora? Zal het kabinet zich harder inzetten voor transparantie over Global

Europe uitgaven en inzichtelijke data gepubliceerd op een publiek beschikbare webpagina?

26. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet benadrukt het belang aan lokaal eigenaarschap en inclusieve besluitvorming binnen ontwikkelingssamenwerking. De uitvoering van *Global Europe* moet zo goed mogelijk aansluiten bij de prioriteiten, behoeften en ontwikkelingsdoelen van partnerlanden en hun samenlevingen. Lokale betrokkenheid wordt gestimuleerd door actieve participatie van maatschappelijke actoren bij de voorbereiding, uitvoering en monitoring van programma's, onder meer via de *Team Europe*-aanpak en het *Global Gateway Civil Society and Local Authorities Advisory Platform*.

Lokaal eigenaarschap en politieke sturing door de Raad vullen elkaar aan. Waar de Raad de strategische richting bepaalt, vindt de uitvoering plaats in nauwe samenwerking met partnerlanden en lokale maatschappelijke actoren. Het kabinet benadrukt in EU-verband waar nodig dat politieke sturing niet ten koste mag gaan van inclusiviteit, lokaal eigenaarschap of effectiviteit, en blijft zich inzetten voor een brede *Team Europe*-aanpak.

Het kabinet hecht ook groot belang aan transparantie, verantwoordingsplicht en inzicht in de besteding van middelen binnen het nieuwe MFK en daarmee ook binnen Global Europe. De Commissie stelt een horizontaal prestatiekader voor dat de resultaten en uitgaven voor alle pijlers van het MFK meet. In dit kader worden interventiegebieden gekoppeld aan specifieke output- en resultaatindicatoren. Het kabinet steunt dit streven, maar kijkt scherp naar de uitvoerbaarheid van het voorgestelde kader en de kwaliteit en relevantie van de geselecteerde indicatoren. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat transparantie ook in de uitvoering wordt gewaarborgd. De Commissie stelt voor publiek te rapporteren over de voortgang, onder meer via een openbare website over de uitvoering van de EU-begroting, inclusief Global Europe-programma's. Het kabinet ondersteunt deze modernisering en pleit ervoor dat de rapportages volledig, begrijpelijk en tijdig beschikbaar zijn.

Inbreng leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het fiche over het voorstel voor de oprichting van het 'Global Europe' instrument. Deze leden onderschrijven de noodzaak om het externe optreden van de EU strategischer en meer geopolitiek in te richten, en zien het voorstel als een stap in de goede richting. Elke euro die in het buitenland wordt uitgegeven, moet immers bijdragen aan de Nederlandse veiligheid,

vrijheid en economische kracht. Over de concrete uitwerking hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet inzet op meer politieke sturing door de Raad. Dit is een belangrijk punt, zeker gezien de omvang van de voorgestelde niet-toegewezen reserve (de 'cushion') van bijna 15 miljard euro. Kan de staatssecretaris concreet toelichten welke voorstellen het kabinet op tafel zal leggen om te verzekeren dat de lidstaten, en niet de Commissie, beslissen over de inzet van deze middelen? Hoe wordt voorkomen dat deze reserve een eigen leven gaat leiden en wordt ingezet voor projecten die niet direct stroken met de strategische belangen van Nederland en de EU? Welke waarborgen ziet de staatssecretaris om te voorkomen dat de inzet van deze strategische middelen geblokkeerd kan worden door lidstaten als Hongarije, die de rechtsstaat ondermijnen en nauwe banden met Rusland onderhouden?

27. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet vindt het belangrijk dat de niet-toegewezen reserve, de zogenaamde 'cushion', in geval van crisis snel kan worden ingezet door de Commissie om adequaat te reageren op urgente ontwikkelingen. Tegelijkertijd hecht het kabinet waarde aan de institutionele balans en een sterke rol voor de Raad en de lidstaten waar nodig. In lijn met artikel 7 van het voorstel zal de Commissie het Europees Parlement en de Raad tijdig en gedetailleerd informeren voordat de middelen worden toegewezen. Het kabinet zal erop inzetten dat de procedures van het Financieel Reglement van de EU worden nageleefd, die verzekeren dat Raad en EP als budgettaire autoriteit goedkeuring moeten geven aan mobilisatie van middelen boven de 10 procent van het cushion. Daarnaast zet het kabinet in op betrokkenheid van een comité dat met gekwalificeerde meerderheid stemt over de uitvoeringsbesluiten van de Commissie. Een tegenstem van een enkele lidstaat is dan niet voldoende om een besluit te blokkeren. Op deze manier wordt enerzijds flexibiliteit gewaarborgd voor crisisrespons en anderzijds politieke controle en transparantie behouden, terwijl de inzet van de reserve in lijn blijft met de strategische belangen van Nederland en de EU.

Het voorstel integreert de 'Global Gateway'-strategie en koppelt ontwikkelingssamenwerking expliciet aan economische weerbaarheid en concurrentievermogen. De leden van de VVD-fractie zien dit als een kansrijk vehikel. Hoe gaat het kabinet ervoor zorgen dat Nederlandse bedrijven, met name het mkb, optimaal kunnen profiteren van de investeringen die onder 'Global Gateway' worden gedaan? Worden er concrete mechanismen ontwikkeld om te garanderen dat de inzet van dit instrument primair het Europees en Nederlands verdienvermogen versterkt en onze strategische afhankelijkheden van bijvoorbeeld China vermindert?

28. Antwoord van het kabinet:

De Global Gateway-strategie bundelt de krachten van diplomatie, handel en ontwikkelingssamenwerking om de positie van de EU en haar lidstaten te versterken met investeringen die aansluiten bij de behoefte van ontwikkelingslanden. Dit biedt kansen voor het vergroten van de effectiviteit van ontwikkelingshulp en voor het vergroten van het Nederlandse verdienvermogen. Hiermee biedt de strategie eveneens kansen voor Nederlandse bedrijven in opkomende markten en voor het verminderen van strategische afhankelijkheden.

Het kabinet is voorstander van de mogelijkheid om via Global Europe rechtstreeks subsidies toe te kennen aan EU-bedrijven voor projecten van strategisch belang, zoals kritieke grondstoffen en klimaatbestendige, digitale of andere infrastructuur, mits dit ook in lijn is met de doelen van het instrument waaronder op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit draagt bij aan het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden en aan het versterken van het Europees en in bepaalde gevallen ook Nederlands verdienvermogen. Het kabinet benadrukt dat bij deze directe toekenningen sprake moet zijn van proportionaliteit ten opzichte van het beoogde strategische doel, en dat de EU een duidelijk afgebakende definitie van risicovolle strategische belangen hanteert.

Daarnaast zet het kabinet in op heldere en laagdrempelige informatievoorziening en toegang voor Nederlandse bedrijven en andere betrokken partijen, zoals ngo's en kennisinstellingen. In deze context steunt het kabinet het Commissievoorstel voor de oprichting van de *Global Gateway Investment Hub* als centraal informatiepunt. Ook kunnen bedrijven via Nederlandse ambassades aansluiting vinden bij lopende Global Gateway-projecten in de landen waar zij actief zijn. Op deze manier kunnen Nederlandse bedrijven, ngo's en kennisinstellingen beter profiteren van zowel lopende als toekomstige projecten.

Het kabinet biedt verder ondersteuning aan Invest International bij het accreditatieproces voor EU-delegeerde financiering binnen Global Gateway-projecten. Dit stelt Invest International en Nederlandse private partijen, waaronder het mkb, in staat in de toekomst aanspraak te maken op EU-fondsen.

In het voorstel wordt een nieuw mechanisme geïntroduceerd om de samenwerking met partnerlanden op het gebied van migratie af te dwingen, door betalingen op te schorten bij onvoldoende medewerking aan terugkeer. De leden van de VVD-fractie steunen deze harde conditionaliteit. Is de staatssecretaris voornemens om in de onderhandelingen te pleiten voor een verdere aanscherping en uitbreiding van dit mechanisme? Kan de staatssecretaris toezeggen dat zij zich hard zal maken voor een brede toepassing van dit principe, zodat

migratiesamenwerking een cruciaal en niet-vrijblijvend onderdeel wordt van alle partnerschappen die de EU aangaat onder 'Global Europe'?

29. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft het belang van effectieve samenwerking met partnerlanden op het gebied van terugkeer en migratie in den brede. Binnen de lopende onderhandelingen zal het kabinet pleiten voor versterking van deze samenwerking.

Het kabinet steunt het inzetten van conditionaliteit voor het bevorderen van terugkeersamenwerking middels Global Europe. Ter aanscherping van het voorstel pleit het kabinet voor de toepassing van zowel harde conditionaliteiten waar dit mogelijk en wenselijk is, als het werken met positieve prikkels, waarbij effectiviteit van het gevoerde beleid voorop staat. De mogelijkheid van opschorting van financiering is een belangrijk instrument, waarmee een duidelijk signaal kan worden afgegeven. Dergelijke besluiten over opschorting van middelen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen andere Europese strategische belangen op het gebied van stabiliteit, veiligheid en handel.

Bovendien hecht het kabinet belang aan de OESO-richtlijnen voor officiële ontwikkelingssamenwerking, die tot doel hebben de effectiviteit van ontwikkelingshulp te waarborgen. Binnen deze kaders is er ruimte om prioriteit te geven aan landen die bereid zijn tot terugkeersamenwerking met de EU. Het kabinet zal in de onderhandelingen pleiten voor opname van deze vorm van conditionaliteit in Global Europe. Daarmee wordt verzekerd dat terugkeersamenwerking als dwarsdoorsnijdende prioriteit een niet-vrijblijvend onderdeel van de inzet van Global Europe is, waaronder in partnerschappen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat minimaal 90% van de uitgaven onder het instrument moet kwalificeren als officiële ontwikkelingshulp (ODA). Is het kabinet het met deze leden eens dat dit percentage de geopolitieke en op eigen belang gerichte doelstellingen van het instrument kan ondermijnen? Is het kabinet bereid om in te zetten op een lager ODA-percentage, zodat er meer flexibiliteit ontstaat om middelen in te zetten voor bijvoorbeeld veiligheidspartnerschappen of projecten die de economische weerbaarheid versterken, ook als deze niet strikt onder de ODA-definitie vallen?

30. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet erkent dat de doelstellingen van Global Europe zowel ontwikkelingsgericht als geopolitiek van aard zijn. De voorgestelde norm dat ten minste 90 procent van de uitgaven moet kwalificeren als officiële ontwikkelingshulp (ODA) weerspiegelt het belang van het naleven van internationale afspraken over ODA-streefcijfers. ODA-uitgaven vanuit de EU dragen bovendien bij aan de ODA-prestatie van Nederland aangezien deze uitgaven via de EU/ODA-toerekening onderdeel uitmaken van onze eigen ODA-prestatie.

Het kabinet merkt op dat binnen ODA-definities een veelheid aan activiteiten mogelijk is. Het kabinet acht het daarnaast belangrijk dat binnen het instrument voldoende beleidsruimte behouden blijft om in te spelen op geopolitieke uitdagingen, en om de economische weerbaarheid van de EU en partnerlanden te versterken. Dit lijkt met dit percentage geborgd (ter vergelijking: het huidige MFK bevat een minimumpercentage van 93 procent en is tot dusver 99 procent ontwikkelingsrelevant). Dergelijke activiteiten kunnen bijdragen aan partnerschappen die ook in het belang van de EU en Nederland zijn. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het instrument voldoende flexibiliteit biedt voor deze bredere inzet.

Het fiche stelt dat de Commissie via gedelegeerde handelingen het ODA-percentage en andere niet-essentiële onderdelen kan wijzigen. Het kabinet geeft aan dit op onderdelen niet wenselijk te vinden. Om welke bevoegdheden gaat dit precies? Welke waarborgen wil het kabinet inbouwen om te voorkomen dat er via technische wijzigingen een ongewenste verschuiving van bevoegdheden van de lidstaten naar de Commissie plaatsvindt?

31. Antwoord van het kabinet:

Op basis van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikel 290, lid 1) kan de Commissie via zogenaamde gedelegeerde handelingen wetgeving wijzigen of aanvullen. De mogelijkheid hiertoe is beperkt tot niet-essentiële onderdelen van verordeningen. De Raad en het Europees Parlement behouden zeggenschap over de hoofdlijnen van het beleid. Lidstaten kunnen in Raadsverband bezwaar maken tegen afzonderlijke gedelegeerde handelingen of delegatie aan de Commissie herroepen. In het voorstel voor Global Europe is een gedelegeerde handeling voorzien voor het aanpassen van het ODA-percentage. Het kabinet betwijfelt echter of de mogelijkheid om het ODA-percentage aan te passen als niet-essentieel onderdeel van de verordening beschouwd kan worden. Deze vraag zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen inbrengen. Daarnaast acht het kabinet het niet wenselijk deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, aangezien besluiten met grote beleidsinhoudelijke gevolgen een grotere mate van betrokkenheid van de lidstaten vergen. Of deze inzet zich zal vertalen in een pleidooi voor het schrappen of het aanpassen van het artikel, hangt samen met het antwoord op de juridische vraag over het niet-essentiële karakter van het voorstel, en zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen bezien.

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie vragen over de budgettaire gevolgen. Dit instrument heeft een voorgesteld budget van ruim 200 miljard euro, met daarbovenop een steunpakket voor Oekraïne. Hoe verhoudt deze forse uitgave zich tot de Nederlandse inzet voor een

financieel houdbaar Meerjarig Financieel Kader (MFK)? Kan de staatssecretaris garanderen dat de invoering van 'Global Europe' niet leidt tot een hogere afdracht voor Nederland? Welke bestaande uitgaven op de EU-begroting zullen worden verlaagd of geschrapt om dit nieuwe, ambitieuze instrument te financieren?

32. Antwoord van het kabinet:

Het MFK wordt, net als de Nederlandse begroting, niet per programma bekostigd. Er is namelijk een scheiding van de inkomsten en uitgaven. De raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU is gebaseerd op de maximale betalingenplafonds van het MFK plus de inzet van de speciale instrumenten. Daarnaast is het belangrijk om te onderstrepen dat de genoemde bedragen gebaseerd zijn op de voorstellen van de Commissie. De onderhandelingen hierover lopen nog en de uiteindelijk bedragen zijn daarvan afhankelijk. Het uiteindelijke totaalpakket van het nieuwe MFK en het nieuwe eigenmiddelenbesluit is bepalend voor de omvang van de Nederlandse afdrachten aan de EU.

Er is geen directe koppeling te leggen tussen Global Europe en het afschaffen of verlagen van bepaalde programma's van de EU-begroting. Global Europe is een samenvoeging van verschillende bestaande programma's. De Commissie legt in de mededeling over het MFK uit welke keuzes zijn gemaakt. Het voorstel richt zich vooral op het bundelen en coördineren van bestaand beleid om de efficiëntie, coherentie en impact van de EU-uitgaven te vergroten.

Inbreng leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche en de bijbehorende beslisnota over het voorstel voor een verordening tot oprichting van Global Europe als extern instrument binnen het nieuwe MFK. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen.

De leden merken op dat het voorstel voorziet in één geïntegreerd instrument ter waarde van ruim €200 miljard, met daarnaast een apart pakket voor Oekraïne van maximaal €100 miljard. Dit betekent een sterke bundeling van beleidsterreinen die uiteenlopen van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp tot migratie, economische weerbaarheid en het concurrentievermogen van de EU. De leden vragen hoe de regering waarborgt dat prioriteiten worden gesteld en dat er voldoende transparantie en parlementaire controle is bij het toewijzen van middelen, met name vanuit de zogeheten *cushion*.

33. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet deelt het belang van het stellen van prioriteiten en is van mening dat de door de Commissie voorgestelde nieuwe geografische structuur hier aan bij kan dragen. De voorgestelde EUR 200 miljard wordt grotendeels onderverdeeld in zes geografische pijlers, waarbinnen prioriteiten kunnen worden

bepaald. Het kabinet steunt deze sterkere sturing omdat dit de EU beter in staat stelt op basis van wederzijdse belangen te bepalen hoe de middelen uitgegeven worden. Tegelijkertijd blijft een duidelijke afbakening van mandaten onmisbaar om te voorkomen dat sommige beleidsdomeinen, zoals ontwikkelingssamenwerking en uitbreidingssteun, niet ongericht in elkaar overlopen. Ook is er op basis van het Commissie voorstel nog deels onduidelijkheid over hoe de middelen precies worden besteed. Het kabinet zal de Commissie hierop blijven bevragen op basis van de geëigende procedures en aandringen op het stellen van prioriteiten.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de niet-toegewezen reserve, de zogenaamde 'cushion', in geval van crisis snel kan worden ingezet door de Commissie om adequaat te reageren op urgente ontwikkelingen. Tegelijkertijd hecht het kabinet waarde aan de institutionele balans en een sterke rol voor de Raad en de lidstaten waar nodig. In lijn met artikel 7 van het Global Europe voorstel dient de Commissie het Europees Parlement en de Raad tijdig en gedetailleerd te informeren. Op deze manier wordt enerzijds flexibiliteit gewaarborgd voor crisisrespons en anderzijds politieke controle en transparantie behouden, terwijl de inzet van de reserve in lijn blijft met de strategische belangen van Nederland en de EU.

De leden constateren dat de Commissie in het voorstel de mogelijkheid krijgt om via gedelegeerde handelingen het ODA-percentage (nu minimaal 90%) aan te passen. Zij vragen de regering of zij deze bevoegdheid accepteert of dat Nederland zich ervoor inzet dat dit een besluit van de Raad en het Europees Parlement blijft. Acht het kabinet het wenselijk dat zo'n beslissing buiten de politieke controle van de medewetgevers kan worden genomen?

34. Antwoord van het kabinet:

Op basis van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikel 290, lid 1) kan de Commissie via zogenaamde gedelegeerde handelingen wetgeving wijzigen of aanvullen. De mogelijkheid hiertoe is beperkt tot niet-essentiële onderdelen van verordeningen. De Raad en het Europees Parlement behouden zeggenschap over de hoofdlijnen van het beleid. Lidstaten kunnen in Raadsverband bezwaar maken tegen afzonderlijke gedelegeerde handelingen of delegatie aan de Commissie herroepen. In het voorstel voor Global Europe is een gedelegeerde handeling voorzien voor het aanpassen van het ODA-percentage. Het kabinet betwijfelt echter of de mogelijkheid om het ODA-percentage aan te passen als niet-essentieel onderdeel van de verordening beschouwd kan worden. Deze vraag zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen inbrengen. Daarnaast acht het kabinet het niet wenselijk deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, aangezien besluiten met grote beleidsinhoudelijke

gevolgen een grotere mate van betrokkenheid van de lidstaten vergen. Of deze inzet zich zal vertalen in een pleidooi voor het schrappen of het aanpassen van het artikel, hangt samen met het antwoord op de juridische vraag over het niet-essentiële karakter van het voorstel, en zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen bezien.

Ook vragen de leden aandacht voor de borging van de humanitaire onafhankelijkheid. Het voorstel brengt humanitaire hulp onder bij de geografische pijlers, terwijl neutraliteit en onafhankelijkheid juist kernvoorwaarden zijn om toegang te behouden in conflictsituaties. Hoe voorkomt het kabinet dat humanitaire hulp in de praktijk afhankelijk wordt van bredere politieke of economische prioriteiten van de EU?

35. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet benadrukt dat humanitaire hulp onafhankelijk en neutraal moet blijven, conform het Nederlandse beleid en het internationaal recht. Binnen Global Europe kan de overheveling naar geografische pijlers bijdragen aan een geïntegreerde aanpak, mits onafhankelijkheid en naleving van internationaal recht volledig worden gewaarborgd. Ook kan deze geïntegreerde aanpak waarborgen dat er aandacht blijft voor hulp voor conflictgebieden die minder in de politieke belangstelling staan. Het kabinet ondersteunt het samenbrengen van noodhulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw waar dat leidt tot betere en duurzamere resultaten.

Het budget dat de Commissie momenteel voorstelt voor humanitaire hulp bedraagt 25 miljard euro. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om een specifiek budget voor humanitaire hulp te reserveren, omdat daarmee wordt gewaarborgd dat deze middelen uitsluitend kunnen worden ingezet voor humanitaire doelstellingen, conform humanitaire principes en internationaal recht. De uitvoering van humanitaire acties blijft plaatsvinden onder de Humanitarian Aid Regulation van 1996.

De leden wijzen erop dat het kabinet positief staat tegenover het inzetten van EU-garanties en investeringsvehikels, onder meer via Global Gateway. De leden vragen de regering om nader te onderbouwen hoe wordt voorkomen dat hier impliciet nieuwe EU-schuldrisico's ontstaan, bijvoorbeeld door beleidsleningen buiten het MFK. Hoe borgt het kabinet dat de lasten van dergelijke instrumenten niet indirect bij de Nederlandse belastingbetaler terechtkomen?

36. Antwoord van het kabinet:

De leningen die de EU aangaat voor het financieren van leningen aan derde landen, bijvoorbeeld via macro financiële of beleidsleningen, worden gegarandeerd met het gemeenschappelijk

voorzieningsfonds. Dit fonds wordt gevoed met de budgetten die beschikbaar zijn voor Global Europe. Daarmee ontstaat er geen risico op hogere EU-afdrachten en hoeft geen garantie opgenomen te worden op de begroting van het ministerie van Financiën. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar kritisch naar kijken.

Met betrekking tot de kandidaat-lidstaten vragen de leden hoe de conditionaliteit precies vorm krijgt. Wie stelt de prestatiegerichte plannen vast en welke rol speelt de Raad hierbij? Acht het kabinet het acceptabel dat de Commissie hier zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid krijgt of is de regering bereid in te zetten op sterkere rol van de Raad en meer politieke sturing?

37. Antwoord van het kabinet:

Steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten wordt grotendeels conditioneel gemaakt via hervormingen uit prestatiegerichte plannen. Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen waarop steun aan (potentiële) kandidaat-lidstaten en andere landen uit de Oostelijke Nabuurschapsregio gebaseerd wordt (artikel 31). In het huidige voorstel worden de uitvoeringshandelingen vastgesteld via een comitologieprocedure.

Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet niet wenselijk. Het kabinet zet in op een sterkere rol voor de Raad, zodat deze meer sturing kan geven aan de kaders en voorwaarden voor steun aan kandidaat-lidstaten, om bijvoorbeeld de mate van conditionaliteit te kunnen bepalen.

Verder merken de leden op dat migratie een horizontale prioriteit is in het voorstel, waarbij betalingen kunnen worden stopgezet als landen onvoldoende meewerken aan terugkeer. De leden vragen hoe de regering de proportionaliteit hiervan beoordeelt en welke mensenrechtelijke waarborgen worden ingebouwd. Wordt vooraf een toets uitgevoerd op mogelijke gevolgen voor kwetsbare groepen?

38. Antwoord van het kabinet:

Global Europe stelt voor dat betalingen kunnen worden stopgezet wanneer landen onvoldoende meewerken aan terugkeer op basis van artikel 25*bis* van Verordening (EC) No 810/2009⁴ en Artikel 8 van Verordening (EU) 2018/1806⁵, met in achtneming van het

⁴ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) (OJ L 243, 15.9.2009, p. 1-58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/810/2024-06-28>).

⁵ Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (OJ L 303, 28.11.2018, p. 39-58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1806/2025-02-03>).

principe van proportionaliteit en de relatie met het betreffende land.

Het kabinet benadrukt dat de beoordeling van proportionaliteit en de mogelijke gevolgen voor kwetsbare groepen naar verwachting casus-specifiek zal plaatsvinden. Humanitaire hulp wordt uitgesloten van opschorting. Daarnaast pleit het kabinet voor een uitzondering voor elke vorm van steun aan de opvang van vluchtelingen in het betreffende land en het inbouwen van mensenrechtelijke waarborgen in het instrument. De Commissie is om nadere verduidelijking gevraagd over de toepassing en toetsing van deze bepalingen.

De leden vragen ook naar de positie van Nederlandse uitvoerders en bedrijven, waaronder FMO en organisaties in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Hoe wordt geborgd dat zij effectief toegang houden tot middelen uit Global Europe en dat de regeldruk beperkt blijft? Is het kabinet bereid zich in te zetten voor een duidelijk loket en harmonisatie van rapportage-eisen, zodat ook kleinere partijen mee kunnen doen?

39. Antwoord van het kabinet:

De Commissie stelt voor om *delegated cooperation* mogelijk te maken voor verschillende entiteiten. FMO heeft al toegang tot *delegated cooperation*. Conform de motie Kamminga (Kamerstuk 36 550 XVII, nr. 16) zet het kabinet in op meer gebruik van *delegated cooperation* en voldoende mogelijkheden voor Nederlandse partners en bedrijven. Hierbij zet Nederland ook op minimale regeldruk en laagdrempelige procedures, zodat deelname aantrekkelijk en haalbaar blijft, ook voor kleinere partijen. Dit is ook de inzet in Global Europe.. Het kabinet benadrukt dat Global Europe tot stand moet komen in nauwe samenwerking met gebruikers en onderhoudt daarom contact met betrokken partners. Zo kunnen zij tijdig signalen afgeven en blijven zij goed geïnformeerd over ontwikkelingen.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om Global Europe toegankelijk te maken voor Landen en Gebieden Overzee (LGO). Het kabinet kijkt scherp mee op de voorwaarden voor effectieve toegang. Uw Kamer ontvangt binnenkort een BNC-fiche over het LGO-besluit van de Commissie, waarbij de Caribische delen van het Koninkrijk actief zijn betrokken.

Ten aanzien van de Oekraïne-reserve vragen de leden hoe de conditionaliteit in de praktijk wordt uitgewerkt. Worden er concrete hervormingsmijlpalen vastgesteld die gekoppeld zijn aan tranches, en hoe wordt hierover aan de Raad en de nationale parlementen gerapporteerd

40. Antwoord van het kabinet:

Voor de steun aan Oekraïne geldt in het voorstel dezelfde governance-structuur als voor andere landen in de regio. De financiering van de steun is echter anders vormgegeven, met

leningen tegen de *headroom* van het MFK, niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties vanuit een speciaal instrument (de Oekraïne-reserve), die bovenop de MFK-plafonds wordt gefinancierd. Hoe conditionaliteiten onder het Global Europe-voorstel vorm krijgen is op dit moment nog niet volledig uitgewerkt.

De Commissie stelt voor om Europese partnerlanden prestatiegerichte plannen op te stellen, waarin specifieke condities voor hervormingen worden opgenomen, onder meer op het gebied van rechtsstatelijkheid en mensenrechten. Ook kunnen leningen worden verstrekt aan landen die een dergelijk plan uitvoeren, in de vorm van zogenaamde *policy-based* leningen.

Het kabinet zal de Kamer verder informeren wanneer de uitwerking van de Oekraïne reserve verder is vormgegeven.

Tot slot vragen de leden of het kabinet bereid is te pleiten voor een harde evaluatiebepaling in de verordening, zodat tussentijds en achteraf transparant kan worden beoordeeld wat de impact is geweest op armoedebestrijding, mensenrechten en het verdienvermogen van de EU.

41. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet hecht groot belang aan transparantie, verantwoordingsplicht en inzicht in de besteding van middelen binnen het nieuwe MFK en daarmee ook binnen Global Europe. De Commissie stelt een horizontaal prestatiekader voor dat de resultaten en uitgaven voor alle pijlers van het MFK meet. In dit kader worden interventiegebieden gekoppeld aan specifieke output- en resultaatindicatoren. Het kabinet steunt dit streven, maar kijkt scherp naar de uitvoerbaarheid van het voorgestelde kader en de kwaliteit en relevantie van de geselecteerde indicatoren. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat transparantie ook in de uitvoering wordt gewaarborgd. De Commissie stelt voor publiek te rapporteren over de voortgang, onder meer via een openbare website over de uitvoering van de EU-begroting, inclusief Global Europe-programma's. Het kabinet ondersteunt deze modernisering en pleit ervoor dat de rapportages volledig, begrijpelijk en tijdig beschikbaar zijn.

Inbreng leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-Fiche: Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe (MFK).

De leden van de BBB-fractie lezen dat aan de basis van het voorstel vier richtinggevende principes liggen: vereenvoudiging, coherentie, flexibiliteit en impact. Kan de staatssecretaris per principe uitleggen hoe

dit terug te zien is in het voorliggende voorstel? En hoe dit verschilt ten aanzien van het NDICI Global Europe 2021-2027, het IPA III-instrument, de Oekraïne Faciliteit en de recente groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië?

42. Antwoord van het kabinet:

De vier richtinggevende principes van Global Europe - vereenvoudiging, coherentie, flexibiliteit en impact - komen op verschillende manieren terug in het voorstel. Vereenvoudiging wordt bereikt door de samenvoeging van bestaande instrumenten voor extern beleid in één geïntegreerd kader met een horizontaal prestatiekader. Coherentie wordt versterkt via de geografische structuur, die de samenhang tussen interne en externe programma's vergroot. Flexibiliteit ontstaat door de mogelijkheid om middelen te herschikken tussen geografische pijlers, gebruik te maken van de niet-toegewezen reserve ('cushion') en gedelegeerde handelingen. Volgens de Commissie leidt dit tot meer impact door een gecoördineerde, strategische inzet van middelen. Het kabinet is positief over deze integratie, mits humanitaire hulp onafhankelijk en neutraal blijft.

In vergelijking met NDICI-Global Europe biedt het voorstel versterkte flexibiliteit en coherentie. De sterkere focus op geografische sturing, sluit aan bij de inzet op meer landensturing uit de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp van 20 februari jl.

Het kabinet benadrukt dat Global Europe een voortzetting en bundeling van bestaand EU-beleid betreft en dat er geen overdracht van nieuwe bevoegdheden van de lidstaten naar de EU plaatsvindt. Het kabinet ondersteunt de vier richtinggevende principes en ziet in het voorstel kansen om EU-middelen effectiever en transparanter in te zetten, binnen de bestaande kaders van politieke controle door de Raad en het Europees Parlement.

De Commissie stelt voor om steun aan kandidaat-lidstaten vorm te geven naar voorbeeld van de Oekraïne Faciliteit en de groeiplannen voor de Westelijke Balkan en Moldavië, waar de uitbetaling van steun gekoppeld wordt aan het doorvoeren van hervormingen. In vergelijking met IPA III betekent dit dat de impact van EU-steun naar verwachting vergroot wordt, omdat kandidaat-lidstaten gestimuleerd worden om hervormingen door te voeren.

De leden van de BBB-fractie lezen dat ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en democratie, nabuurschap, uitbreiding, het bevorderen van multilateralisme, het nakomen van internationale afspraken en humanitaire hulp samengebracht worden in één geïntegreerd kader. De leden vragen de staatssecretaris wat er bedoeld wordt met uitbreiding.

43. Antwoord van het kabinet:

Met uitbreiding wordt pre-accessiesteun aan kandidaat-lidstaten bedoeld, voorafgaand aan en ter ondersteuning van EU-toetreding.

Tevens vragen de leden of de staatssecretaris uiteen kan zetten aan welke internationale afspraken Nederland zich gecommitteerd heeft.

44. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet is gecommitteerd aan een breed scala aan internationale afspraken die richting geven aan het Nederlandse en Europese externe beleid. Dit betreft onder meer de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), het Klimaatakkoord van Parijs, de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, en de afspraken binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Daarnaast houdt Nederland zich aan de EU-verdragen en -verplichtingen, en aan internationale mensenrechtenverdragen onder de Verenigde Naties en de Raad van Europa.

De leden van de BBB-fractie lezen dat het instrument is opgebouwd uit vijf regionale pijlers: Europa (43,174 miljard euro); Noord-Afrika, Midden-Oosten en de Golf (42,934 miljard euro); Sub-Sahara Afrika (60,531 miljard euro); Azië en de Pacific (17,050 miljard euro); Amerika's en het Caribisch gebied (9,144 miljard euro). Daarnaast is er een mondiale pijler (12,668 miljard euro) en een centrale niet-toegewezen reserve (de zogenaamde 'cushion') voor opkomende uitdagingen en prioriteiten (14,808 miljard euro). De leden vragen de staatssecretaris hoe de Europese Commissie tot deze verdeelsleutel is gekomen.

45. Antwoord van het kabinet:

De voorgestelde verdeelsleutel is indicatief en voorgesteld door de Commissie. De uiteindelijke vaststelling van de verdeling ligt bij de lidstaten in de Raad en het Europees Parlement. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op een evenwichtige verdeling van middelen, die recht doet aan zowel de strategische prioriteiten van de EU als de Nederlandse belangen en doelstellingen.

De leden van de BBB-fractie lezen dat minimaal 90% van de uitgaven binnen het Global instrument moet kwalificeren als officiële ontwikkelingshulp (ODA). De leden lezen voorts dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om dit percentage bij gedelegeerde handeling aan te passen. De leden vragen de staatssecretaris of dit nieuw is, en wat dit betekent in de praktijk.

46. Antwoord van het kabinet:

Op basis van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikel 290, lid 1) kan de Commissie via zogenaamde gedelegeerde handelingen wetgeving wijzigen of aanvullen. De mogelijkheid hiertoe is beperkt tot niet-essentiële onderdelen van

verordeningen. De Raad en het Europees Parlement behouden zeggenschap over de hoofdlijnen van het beleid. Lidstaten kunnen in Raadsverband bezwaar maken tegen afzonderlijke gedelegeerde handelingen of delegatie aan de Commissie herroepen. In het voorstel voor Global Europe is een gedelegeerde handeling voorzien voor het aanpassen van het ODA-percentage.

Het kabinet betwijfelt echter of de mogelijkheid om het ODA-percentage aan te passen als niet-essentieel onderdeel van de verordening beschouwd kan worden. Deze vraag zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen inbrengen. Daarnaast acht het kabinet het niet wenselijk deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, aangezien besluiten met grote beleidsinhoudelijke gevolgen een grotere mate van betrokkenheid van de lidstaten vergen. Of deze inzet zich zal vertalen in een pleidooi voor het schrappen of het aanpassen van het artikel, hangt samen met het antwoord op de juridische vraag over het niet-essentiële karakter van het voorstel, en zal het kabinet tijdens de lopende onderhandelingen bezien.

De leden van de BBB-fractie lezen dat het voorstel een flexibele inzet van middelen voorstelt om te kunnen reageren op doorlopende en opkomende migratie- en ontheemdingsuitdagingen, onder andere via een nog niet gedefinieerd sturingsmechanisme. Daarnaast stelt het voorstel dat de Commissie betalingen of de implementatie van programma's kan stopzetten tot er voldoende medewerking is in het geval dat een partnerland onvoldoende tegemoet komt aan diens verplichting om de terugkeer van zijn burgers te faciliteren. Dit laatste is nieuw ten aanzien van de eerdere inzet op migratie. De leden steunen dit deel van het voorstel ten zeerste. Zij vragen de staatssecretaris om er zorg voor te dragen dat dit onderdeel ook in het eindvoorstel terecht komt. Kan de staatssecretaris daar op reageren?

47. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet steunt het inzetten van conditionaliteit voor het bevorderen van terugkeersamenwerking, waaronder de mogelijkheid van opschorting van financiering. Dit is een belangrijk instrument, waarmee een duidelijk signaal kan worden afgegeven. Het kabinet zal er bij de onderhandelingen op inzetten dat dit onderdeel van de uiteindelijke verordening wordt.

De leden van de BBB-fractie lezen dat kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten in aanmerking komen voor steun onder de regionale pijlen voor Europa. De leden vragen zich af of dit effectief en doelmatig is. Hoe wordt dat gemeten? En hoe vindt controle plaats op de inzet van deze middelen?

48. Antwoord van het kabinet:

Alle personen of entiteiten die steun onder Global Europe ontvangen committeren zich aan controle door de Commissie en

de Europese Rekenkamer voor de doelmatigheid van de bestedingen. Tevens hebben het Europees Anti-fraudebureau (OLAF) en het Europees OM (EPPO) de mogelijkheid om onderzoeken en inspecties uit te voeren ter voorkoming en opsporing van fraude en corruptie.

Daarnaast vragen de leden of de staatssecretaris een overzicht kan geven van alle kandidaat-lidstaten en potentiële-kandidaat-lidstaten, en hoeveel middelen zij reeds van de EU hebben ontvangen sinds hun aanstelling als zijnde een (potentiële-)kandidaat-lidstaat.

49. Antwoord van het kabinet:

Er zijn momenteel tien (potentiële) kandidaat-lidstaten (KLS): Albanië (KLS sinds 2014), Bosnië-Herzegovina (KLS sinds 2022), Georgië (KLS sinds 2023), Kosovo (potentieel KLS), Moldavië (KLS sinds 2022), Montenegro (KLS sinds 2010), Noord-Macedonië (KLS sinds 2005), Oekraïne (KLS sinds 2022), Servië (KLS sinds 2012) en Turkije (KLS sinds 1999). De meeste KLS kunnen voor steun in het kader van hun toetredingstraject aanspraak maken op het Instrument voor Pre-accessie (IPA). Voor een overzicht van steun aan KLS vanaf 2007 verwijst het kabinet naar de data op de website van het IPA.⁶

Oekraïne, Moldavië en Georgië kunnen geen aanspraak maken op ondersteuning vanuit het IPA. Onder pijler III van het Oekraïne Plan kan Oekraïne tot 2027 aanspraak maken op in totaal EUR 4,7 miljard euro aan pre-accessiesteun, maar ook voor het vervolgen van Russische misdaden op het grondgebied van Oekraïne en rentesubsidies in het kader van macro-financiële bijstand. Moldavië ontvangt steun van de EU in het kader van de Moldavië Faciliteit: tot 2027 gaat het in totaal om EUR 1,9 miljard, waarbij uitbetaling van steun voorwaardelijk is aan het doorvoeren van hervormingen. EU-steun aan de Georgische overheid is in 2024 omgezet in steun aan het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media.⁷

Tot slot willen de leden graag weten wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot het kandidaat-lidmaatschap van Turkije en of Turkije ook in aanmerking zal komen voor steun onder Global Europe.

50. Antwoord van het kabinet:

Het EU-toetredingsproces met Turkije ligt feitelijk stil. Turkije komt - net als andere kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten - in aanmerking voor steun onder Global Europe. De Commissie stelt dat deze steun prestatiegericht moet zijn en bij moet dragen aan politieke hervormingen, sociaaleconomische

⁶ Zie www.enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

⁷ Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 2917.

ontwikkeling en convergentie met het EU-acquis. Het ontwerp en de inhoud van de prestatiegerichte plannen worden nader uitgewerkt. Het kabinet is alleen voorstander van pre-accessiesteun aan Turkije op terreinen van wederzijds belang en zal dat in EU-verband ook uitdragen.

De leden van de BBB-fractie lezen dat er de mogelijkheid komt tot directe steun aan private entiteiten gevestigd in EU-lidstaten voor investeringen die in het strategische belang van de Unie zijn. De minister stelt dat dit mogelijk interessante aanknopingspunten biedt voor het versterken hiervan, onder voorwaarde van borging van onder andere het gelijke speelveld, excellentie en proportionaliteit. Kan de staatssecretaris hier nader op ingaan? Wat wordt hiermee bedoeld?

51. Antwoord van het kabinet:

Het voorstel maakt het mogelijk dat de EU rechtstreeks financiële middelen kan toekennen aan private entiteiten in de EU, zonder gebruik te maken van de gebruikelijke publieke inschrijvingsprocedures, mits de betreffende investeringen in het strategische belang van de EU zijn en bijdragen aan de doelstellingen van Global Europe. Het kabinet benadrukt dat bij deze directe toekenningen sprake moet zijn van proportionaliteit ten opzichte van het beoogde strategische doel, en dat de EU een duidelijk afgebakende definitie van strategische belangen hanteert. Daarnaast is het van belang dat bij directe toekenningen de kwaliteit en excellentie van de partij in kwestie geborgd wordt gezien de gebruikelijke inschrijvingsprocedures niet worden doorlopen. Daarbij dient de EU tevens het gelijke speelveld voor andere EU en niet-EU partijen voor zover mogelijk te waarborgen, te meer deze partijen bij een publieke inschrijving ook mogelijk aanspraak hadden kunnen maken op de desbetreffende financiële middelen. Tot slot hecht het kabinet eraan dat dergelijke directe toekenningen plaatsvinden in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de EU, waaronder de regels van de Wereldhandelsorganisatie.

Tot slot vragen de leden van de BBB-fractie wat Global Europe en de beoogde kosten hiervan zal betekenen voor de afdracht van Nederland aan de Europese Unie.

52. Antwoord van het kabinet:

De raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU is gebaseerd op de maximale betalingenplafonds van het MFK plus de inzet van de speciale instrumenten, Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de bedragen voor de verschillende programma's aangezien er een scheiding tussen inkomsten en uitgaven bestaat. Daarnaast is het belangrijk om te onderstrepen dat de genoemde bedragen gebaseerd zijn op de voorstellen van de Commissie. De onderhandelingen hierover lopen nog en de uiteindelijk bedragen

zijn daarvan afhankelijk. Het uiteindelijke totaalpakket van het nieuwe MFK en het nieuwe eigenmiddelenbesluit is bepalend voor de omvang van de Nederlandse afdrachten aan de EU.

Inbreng leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche betreffende het Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe (MFK). Dit heeft deze leden geleid tot een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de SP-fractie zien in de oprichting van dit nieuwe instrument een verdere beweging om het Europees buitenland- en ontwikkelingsbeleid te Europeaniseren. De leden van de SP-fractie hebben eerder al vraagtekens gezet bij de oprichting van andere instrumenten, zoals de Oekraïne-faciliteit, niet vanwege het inhoudelijke doel van deze instrumenten, maar vanwege de verdere overdracht van bevoegdheden en budget op buitenlandpolitiek van de lidstaten naar de Europese Unie. De leden van de SP-fractie zien deze zorgen nu helaas verder bevestigd in de oprichting van Global Europe. Kan het kabinet reageren op deze zorgen? Deelt zij de mening dat een nieuw MFK niet mag leiden tot de overdracht van meer bevoegdheden en budgetten betreffende buitenlandpolitiek van de lidstaten naar de Europese Unie? Is het niet mogelijk de doelen van dit instrument, namelijk vereenvoudiging, coherentie, flexibiliteit en impact, te bereiken door wat verdere coördinatie vanuit de Commissie, zonder het oprichten van nieuwe instrumenten?

53. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet benadrukt dat Global Europe geen overdracht van nieuwe bevoegdheden van de lidstaten naar de EU inhoudt. Het instrument vormt een voortzetting en bundeling van bestaand EU-beleid, met als doel vereenvoudiging, coherentie, flexibiliteit en impact van EU-externe acties. Het kabinet is van mening dat effectieve coördinatie vanuit de Commissie hiervoor zou kunnen zorgen. Het kabinet ziet bij elk Commissievoorstel scherp toe op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De leden van de SP-fractie lezen dat in de kabinetsreactie de noodzaak wordt erkend dat humanitaire hulp onafhankelijk moet blijven van het Europees eigenbelang, in lijn met het Nederlandse humanitaire beleid. In de reactie wordt echter niet specifiek om waarborgen gevraagd, die de onafhankelijkheid van humanitaire hulp kunnen garanderen. Hoe verhoudt de onafhankelijkheid van humanitaire hulp zich tot de nadruk op grotere flexibiliteit om met middelen te kunnen schuiven, een grote rol van de Raad en meer ruimte voor politieke sturing? Kan de staatssecretaris aangeven hoe Nederland ervoor gaat zorgen dat door Europa gefinancierde humanitaire hulp neutraal en onafhankelijk uitgevoerd blijft worden, en de noden centraal blijft zetten zonder

(geo)politieke overwegingen hierin mee te wegen? Welke waarborgen stelt de staatssecretaris hiervoor voor?

54. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet benadrukt dat humanitaire hulp onafhankelijk en neutraal moet blijven, conform het Nederlandse beleid en het internationaal recht. Binnen Global Europe kan de overheveling naar geografische pijlers bijdragen aan een geïntegreerde aanpak, mits onafhankelijkheid en naleving van internationaal recht volledig worden gewaarborgd. Het kabinet ondersteunt het samenbrengen van noodhulp, ontwikkelingssamenwerking en vredesopbouw waar dat tot betere en duurzamere resultaten leidt.

Het budget dat de Commissie momenteel voorstelt voor humanitaire hulp bedraagt 25 miljard euro. Het kabinet steunt dit voorstel van de Commissie, omdat daarmee wordt gewaarborgd dat deze middelen uitsluitend kunnen worden ingezet voor humanitaire doelstellingen conform humanitaire principes en internationaal recht. De uitvoering van humanitaire acties blijft plaatsvinden onder de Humanitarian Aid Regulation van 1996.

De leden van de SP-fractie lezen in de kabinetsreactie dat *“de uitwerking van het voorstel op onderdelen nog gaande is, en nadere uitleg van de Commissie wordt verwacht, ook over hoe bedragen zijn opgebouwd”*. Welke onderdelen zijn voor het kabinet dusdanig cruciaal dat de uitwerking ervan de Nederlandse inzet nog zou kunnen wijzigen?

55. Antwoord van het kabinet:

Hoewel de uitwerking van het voorstel op onderdelen nog gaande is en het kabinet hier niet op vooruit kan lopen, is de inzet van het kabinet met name gericht op de onderwerpen die zijn uitgelicht in het BNC-fiche Global Europe. Indien de definitieve uitwerking van deze onderdelen afwijkt van de huidige voorstellen, kan dit de inzet en prioriteiten van het kabinet in de onderhandelingen beïnvloeden.

De leden van de SP-fractie lezen in het BNC-fiche dat *“het voorstel herbevestigt dat het instrument moet bijdragen aan het staande collectieve EU-doel dat 0,7% van het BNI wordt uitgegeven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA).”* Begrijpen eerdergenoemde leden hieruit dat de Nederlandse regering zich opnieuw committeert aan deze richtlijn en er de komende jaren naar wordt toegewerkt dat we weer 0,7% van ons BNI aan ontwikkelingssamenwerking uit gaan geven?

56. Antwoord van het kabinet:

Het streven van de EU als collectief om 0,7 procent van het BNI uit te geven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) is afgesproken in 2006ⁱ en daarna meerdere keren herbevestigd, o.a. in 2015ⁱⁱ en 2017ⁱⁱⁱ. De genoemde zin geeft weer dat Global Europe dient bij te

dragen aan dit collectieve doel, en gaat niet in op de doelstellingen voor de individuele lidstaten.

De eerdergenoemde leden zien dat in het voorstel van de Commissie staat dat budgetten niet uitgegeven onder Global Europe vervolgens opnieuw ingedeeld en uitgegeven kunnen worden onder alle budgetlijnen. Deelt het kabinet de analyse dat het een onwenselijk scenario is dat dit geld uit het Global Europe budget kan verdwijnen, helemaal als er al geen noodhulpfondsenreserve is voor humanitaire hulp?

57. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet acht het wenselijk dat Global Europe doelmatig wordt ingezet en verwelkomt de mogelijkheid tot synergiën met andere instrumenten. Het Global Europe budget kan worden gebruikt in samenhang met andere instrumenten, waarbij de Commissie, net als onder het huidige MFK, een *Single Margin Instrument* toepast. Dit maakt het mogelijk om over de jaren heen te schuiven met ongebruikte begrotingsruimte onder de plafonds van het MFK. Dit is vergelijkbaar met de werking van een kasschuif op basis van onderuitputting in het Nederlandse begrotingssysteem. Het kabinet hecht hierbij groot belang aan transparantie. Zie tevens beantwoording van vraag 54 voor deelvragen omtrent humanitaire hulp.

Verder valt het eerdergenoemde leden, net als de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, op dat in het voorstel staat dat onvoldoende terugkeersamenwerking een reden kan zijn om betalingen of de implementatie van programma's stop te zetten. Deze koppeling is niet in lijn met de richtlijn vanuit de OESO als het gaat om migratiesamenwerking tussen landen. Hoe gaat de staatssecretaris ervoor zorgen dat de uitgaven onder het Global Europe instrument aan de OESO-richtlijnen blijven voldoen binnen migratiesamenwerking? Wat is volgens het kabinet "onvoldoende" als het gaat om terugkeersamenwerking? In hoeverre deelt het kabinet de criteria die het aan terugkeersamenwerking stelt met die van de Commissie?

58. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft het belang van effectieve samenwerking met partnerlanden op het gebied van terugkeer en migratie in den brede. Binnen de lopende onderhandelingen zal het kabinet pleiten voor versterking van deze samenwerking. Het kabinet steunt het inzetten van conditionaliteit voor het bevorderen van terugkeersamenwerking middels Global Europe. Ter aanscherping van het voorstel pleit het kabinet voor de toepassing van zowel harde conditionaliteiten waar dit mogelijk en wenselijk is, als het werken met, als positieve prikkels, waarbij effectiviteit van het gevoerde beleid voorop staat. De mogelijkheid van opschorting van financiering is een belangrijk instrument, waarmee een duidelijk signaal kan worden afgegeven. Dergelijke

besluiten over opschorting van middelen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen andere Europese strategische belangen op het gebied van onder andere stabiliteit, veiligheid en handel. Bovendien hecht het kabinet belang aan de OESO-richtlijnen voor officiële ontwikkelingssamenwerking, die tot doel hebben de effectiviteit van ontwikkelingshulp te waarborgen. Binnen deze kaders is er ruimte om prioriteit te geven aan landen die bereid zijn tot terugkeersamenwerking met de EU. Het kabinet zal in de onderhandelingen pleiten voor opname van deze vorm van conditionaliteit in Global Europe. Daarmee wordt verzekerd dat terugkeersamenwerking als dwarsdoorsnijdende prioriteit een niet-vrijblijvend onderdeel van de inzet van Global Europe is, waaronder in partnerschappen.

Global Europe stelt voor dat betalingen kunnen worden stopgezet wanneer landen onvoldoende meewerken aan terugkeer op basis van artikel 25*bis* van Verordening (EC) No 810/2009⁸ en Artikel 8 van Verordening (EU) 2018/1806⁹, met in achtneming van het principe van proportionaliteit en de relatie met het betreffende land.

Het kabinet benadrukt dat de beoordeling van proportionaliteit en de mogelijke gevolgen voor kwetsbare groepen naar verwachting casus-specifiek zal plaatsvinden. Humanitaire hulp wordt uitgesloten van opschorting. Daarnaast pleit het kabinet voor een uitzondering voor elke vorm van steun aan de opvang van vluchtelingen in het betreffende land en het inbouwen van mensenrechtelijke waarborgen in het instrument. De Commissie is om nadere verduidelijking gevraagd over de toepassing en toetsing van deze bepalingen.

De eerdergenoemde leden lezen dat in artikel 12 van het voorstel wordt aangegeven dat acties van engagement tussen de Europese Unie en derde landen moeten voldoen aan het internationaal recht, mensenrechten, vluchtelingenrecht etc. Hoe gaat de staatssecretaris dit monitoren? Hoe wordt er opvolging gegeven aan de samenwerking op het moment dat derde landen zich niet aan bovenstaande rechten houden?

59. Antwoord van het kabinet:

Het voorstel stelt dat alle acties onder Global Europe moeten voldoen aan internationaal recht, mensenrechten, vluchtelingenrecht en andere relevante normen. De naleving hiervan wordt gemonitord via bestaande rapportage- en toezichtmechanismen van de Commissie en de EU-delegaties in partnerlanden.

⁸ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) (OJ L 243, 15.9.2009, p. 1-58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/810/2024-06-28>).

⁹ Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (OJ L 303, 28.11.2018, p. 39-58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1806/2025-02-03>).

Het kabinet onderschrijft het belang van naleving van mensenrechten en internationaal recht bij de uitvoering van EU-externe actie. In de lopende onderhandelingen zal het kabinet zich inzetten voor verdere verduidelijking van de waarborgen op dit terrein, onder meer ten aanzien van de wijze waarop de Commissie bij schendingen proportioneel en doelgericht kan optreden. Daarbij acht het kabinet het van belang dat humanitaire hulp en steun aan het maatschappelijk middenveld te allen tijde doorgang kunnen vinden.

Het kabinet zal in de uitwerking van het instrument aandacht blijven vragen voor een zorgvuldige monitoring en opvolging van mensenrechtenschendingen, in nauwe samenwerking met de Commissie, de EDEO en de andere lidstaten.

Tot slot zien de leden van de SP-fractie dat binnen het Global Europe instrument de nadruk ligt op nabuurschap, waardoor het risico bestaat dat geld niet meer terecht komt in de meest fragiele landen. In de meest recente berekening van de OESO ging slechts 11,1% van ontwikkelingssamenwerking naar de allerarmste landen (het laagste percentage ooit - terwijl daar 13% van de wereldbevolking woont). Hierdoor worden de meest kwetsbare mensen het hardst geraakt en wordt de druk verhoogt op humanitaire hulp. Hoe geeft het kabinet uitvoering aan motie Hirsch en Ceder, waar de leden van de SP-fractie ook voor hebben gestemd, over het waarborgen van armoedebestrijding als uitgangspunt van het EU-ontwikkelingsbeleid?¹⁰

60. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet acht het van belang dat de EU haar verdragsverplichting tot armoedebestrijding en de doelstellingen van de SDG's nakomt, conform het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 3, lid 5).

Het kabinet zet zich ervoor in dat de Commissie deze doelen expliciet verankert in het ontwerp en de uitvoering van EU-programma's, waaronder Global Europe. De voortgang wordt gevolgd via het horizontale prestatiekader van het MFK.

II. Volledige agenda

Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe 22 112, nr. 4159 - Brief regering d.d. 12-09-2025 minister van Buitenlandse Zaken, D.M. van Weel - Fiche: [MFK].

¹⁰ Kamerstuk 21 501-04, nr. 279.

ⁱ Joint declaration by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on the development policy of the European Union entitled "The European Consensus" [Official Journal C 46 of 24.2.2006]

ⁱⁱ Council conclusions of 26 May 2015, (doc. 9241/15 paragraphs 31-33)

ⁱⁱⁱ Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission of 7 June 2017, paragraph 103