

Vergaderjaar 2012–2013

33 446 (R1992)

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 8 april 1979 te Wenen tot stand gekomen Statuut van de Organisatie der Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 augustus 2013

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 9 juli 2013 met betrekking tot het voorstel van rijkswet tot bovengenoemde goedkeuring.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie.

De leden van de commissie merken op dat nu het beleidsgebied van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is uitgebreid tot Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het deze leden des te meer bevreemdt dat de regering het lidmaatschap van deze multilaterale ontwikkelingsorganisatie wil beëindigen. De organisatie zet zich immers in voor een structurele verbetering van de positie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en is succesvol gebleken in de samenwerking met het bedrijfsleven en publiek-private samenwerkingsverbanden in het algemeen.

Ten aanzien van deze opmerking is de regering van mening dat UNIDO's primaire doelstelling (industriële ontwikkeling) onvoldoende aansluit bij de Nederlandse beleidsprioriteiten. Voor werkelijke impact op landen-niveau zijn de initiatieven van UNIDO bovendien te versnipperd en kleinschalig. De regering vindt de effectiviteit en toegevoegde waarde van de activiteiten van UNIDO onvoldoende om een voortzetting van het Nederlandse lidmaatschap te rechtvaardigen. In de samenwerking tussen UNIDO en het Nederlandse bedrijfsleven zal naar het oordeel van de regering weinig veranderen door Nederlandse beëindiging van het lidmaatschap van de organisatie. Ook in de huidige samenwerkingsverbanden tussen het Nederlandse bedrijfsleven en UNIDO is ondersteuning van de kant van de Nederlandse overheid niet nodig gebleken.

In deze memorie van antwoord worden de vragen van de leden beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden.

De spoedprocedure

De leden van de commissie vragen om een reactie op het feit dat het wetsvoorstel als spoedeisend is aangemeld.

De regering is erkentelijk voor de medewerking van de Kamer om op basis van de brief van 8 mei jongstleden van de tweede ondergetekende het voorstel met spoed te behandelen. Aangegeven wordt dat op grond van een misverstand opname van het wetsvoorstel in de lijst van «spoedeisende wetsvoorstellen tweede helft 2013» achterwege is gebleven.

Voor wat de voortgang in de goedkeuringsprocedure betreft, is de regering van mening dat zij zoveel mogelijk de termijnen die gelden binnen het goedkeurings- en wetgevingsproces in acht heeft genomen. In 2012 echter hebben onder meer het reces voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer en de regeringswisseling voor vertraging gezorgd. Indien het lidmaatschap van UNIDO voor eind 2013 wordt opgezegd, dan zal Nederland in 2014 nog lid zijn van deze organisatie, met alle daaruit voortvloeiende verplichtingen. Per 2015 wordt het Nederlandse lidmaatschap dan beëindigd.

Het precedent van uittreden uit een multilaterale organisatie

Op de vraag uit welke internationale organisaties Nederland sinds 1945 is getreden, kan de regering, voor wat de organisaties van de Verenigde Naties betreft, verwijzen naar de opzegging van het lidmaatschap van de Internationale Studiegroep voor Koper. Deze opzegging is in 2010 aan het parlement ter goedkeuring aangeboden (zie Kamerstukken 2009/2010, 32 349, A en nr. 1). Daarnaast is met een aantal organisaties de samenwerking teruggebracht, bijvoorbeeld met UN-Habitat waarmee sinds enkele jaren de samenwerking tot een minimum beperkt is. Aangezien het niet gaat om een gespecialiseerde organisatie, was er in deze gevallen geen sprake van uittreding, maar van stopzetting van de vrijwillige bijdrage.

De leden van de vaste commissie vragen voorts om het oordeel van de regering over het feit dat het lidmaatschap van de Verenigde Naties en haar gespecialiseerde organisaties dikwijls als het lidmaatschap van het VN-systeem als geheel wordt aangeduid, waarbij de gespecialiseerde organisaties vaak als «de stille motoren van het VN-systeem» worden omschreven.

De regering wil erop wijzen dat gespecialiseerde organisaties een eigen lidmaatschap kennen. Van sommige van die organisaties zijn bijna alle lidstaten van de Verenigde Naties lid (bijvoorbeeld WHO met een lidmaatschap van 194 staten), van andere organisaties is het een beperkter aantal (zoals UNIDO met 171 staten).

Op de vraag op welke wijze het voornemen om uit UNIDO te stappen past bij de opdracht die de regering zich in het regeerakkoord («Nederland zet zich in voor een effectieve werking van internationale organisaties.») heeft gesteld, wordt het volgende antwoord gegeven.

De regering hecht aan een effectief en goed functionerend multilateraal stelsel van internationale organisaties. Daarom streeft Nederland een hervormingsagenda na binnen de verschillende organisaties waar het belang aan hecht en binnen het stelsel als geheel. Nederland moet in deze agenda wel keuzes maken en prioriteiten stellen. De bezuinigingen op de begroting voor ontwikkelingssamenwerking hebben eveneens tot gevolg dat Nederland zijn bijdragen aan internationale organisaties kritisch

bekijkt. Zoals hiervoor beschreven zijn, vanuit de Nederlandse beleidscontext bekeken, de relevantie en impact van UNIDO onvoldoende om voortzetting van het UNIDO-lidmaatschap te rechtvaardigen.

De leden van de vaste commissie vragen of Nederland het voornemen heeft om het lidmaatschap van ook andere multilaterale organisaties op te zeggen, nu er ongetwijfeld meerdere organisaties zijn aan te duiden die thans onvoldoende of niet aansluiten bij de specifieke prioriteiten in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkings- en buitenlands beleid.

De regering heeft thans niet het voornemen om lidmaatschappen van andere multilaterale organisaties op te zeggen. Dat zal alleen gebeuren – zoals bij UNIDO het geval – als de relevantie voor Nederlandse beleidsdoelstellingen en de resultaten van de organisaties op landenniveau onvoldoende zijn. De stap om het lidmaatschap van UNIDO op te zeggen, past in het beleid zoals dat de afgelopen jaren naar het parlement is gecommuniceerd. In de brieven betreffende het multilateraal OS-beleid, van 7 oktober 2011 en van 4 juli 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2011/12, 32 605, nr. 53; en 2012/13, 32 605, nr. 127) is stilgestaan bij de noodzaak van een selectief gebruik van het multilaterale kanaal, geconcentreerde Nederlandse inzet en tegengaan van versnippering van die inzet. Gezien de beperkte financiële middelen en menskracht die Nederland ter beschikking staan kan ons land het zich niet permitteren bij te dragen aan alle internationale organisaties als die weinig meerwaarde hebben voor het Nederlandse beleid. Nederland streeft naar een krachtige en zich voortdurend vernieuwende Verenigde Naties. Dat betekent niet dat Nederland alle afzonderlijke VN-organisaties ongeacht hun prestaties en effectiviteit altijd zal willen blijven steunen.

De leden van de commissie vragen zich voorts af of de kansen voor het lidmaatschap van de VN-Mensenrechtenraad en de VN-Veiligheidsraad, niet gehinderd kunnen worden door de reputatieschade die dit eenzijdig uittreden uit een multilaterale ontwikkelingsorganisatie kan veroorzaken.

Nederland is als één van de medeoprichters van de VN geëngageerd aan het multilaterale stelsel en een goed functionerende internationale rechtsorde en heeft daar zelf ook baat bij. Nederland zet zich ook in het kader van de campagnes in voor een effectievere en efficiëntere VN, waaronder een meer legitieme en effectievere Veiligheidsraad en een beter functionerende Mensenrechtenraad. Deze kandidaturen staan mede in het teken van hervormingen. Besluitvorming over UNIDO laat zien dat Nederland deze inzet serieus neemt en daar ook consequenties aan verbindt. Nederland staat daarin niet alleen; ook andere landen dringen aan op hervormingen in VN-instellingen. Beëindiging van het lidmaatschap van UNIDO heeft geen gevolgen voor de brede Nederlandse inspanningen in VN-kader. De Nederlandse bijdragen aan de verschillende activiteiten van de VN, gespecialiseerde organisaties en fondsen en programma's worden door de VN en door andere VN-lidstaten bijzonder gewaardeerd.

Overleg binnen de Europese Unie

De leden van de vaste commissie vragen of de beëindiging van het lidmaatschap van een multilaterale ontwikkelingsorganisatie binnen de reikwijdte van dit artikel 210, lid 1 VWEU komt. Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering verslag doen van het overleg dat zij binnen de EU heeft gevoerd over de beëindiging van het lidmaatschap van UNIDO?

Artikel 210, eerste lid, VWEU gaat over de mogelijkheid om in EU-verband overleg te plegen over het beëindigen van het lidmaatschap van een

internationale organisatie. Het plegen van een overleg is geen verplichting. Over het voorgenomen besluit tot uittreden bij UNIDO heeft dan ook geen EU-overleg plaatsgevonden. Uittreding wordt door de verschillende EU-lidstaten gezien als een nationale beslissing. Zo informeerde het Verenigd Koninkrijk de EU en ook UNIDO zelf toen het besluit tot een Britse beëindiging van het lidmaatschap al was genomen. Recentelijk informeerde Frankrijk eveneens de overige EU-lidstaten met betrekking tot het Franse besluit om het UNIDO-lidmaatschap binnenkort te beëindigen. Wel is het goed gebruik dat voornemens over uittreding vroegtijdig worden gedeeld met de andere EU-lidstaten. Nederland heeft zich dan ook hieraan gehouden en wel op het moment dat de goedkeuringsstukken over het voornemen tot opzegging van het UNIDO-statuut door de regering werden aangeboden aan het parlement.

De leden van de commissie vragen naar het aantal EU-lidstaten dat lid is van UNIDO. Kan de regering de leden informeren hoeveel andere lidstaten soortgelijke stappen als Nederland hebben gezet om het lidmaatschap van UNIDO te beëindigen?

Thans zijn 24 van de 28 EU-lidstaten lid van UNIDO. Niet lid zijn: Estland, Letland, Litouwen en het Verenigd Koninkrijk. De opzegging door het Verenigd Koninkrijk en Litouwen is van 2011. Zoals aangegeven is inmiddels het besluit van Frankrijk bekend gemaakt om het lidmaatschap te beëindigen, en dit land zal vanaf 2015 geen lid meer zijn van UNIDO.

De regering heeft de opzegging door verschillende andere landen meegewogen in haar voornemen tot opzegging van het lidmaatschap van UNIDO. Hoewel deze landen alle een eigen afweging hebben gemaakt, is het veelzeggend dat een aantal belangrijke multilaterale donoren hun lidmaatschap van UNIDO heeft beëindigd. Naast de opzeggingen van EU-lidstaten zijn de andere opzeggingen van Canada, de Verenigde Staten en Australië (alle drie jaren negentig) en Nieuw-Zeeland (2012). Over eventuele andere op handen zijnde opzeggingen van het UNIDO-lidmaatschap kan de regering geen mededelingen doen.

De leden van de commissie vragen of het niet constructiever zou zijn om naar een gemeenschappelijk EU-lidmaatschap te streven, zoals thans ook mogelijk bij de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO), in plaats van eenzijdig het lidmaatschap als individueel land te beëindigen. Is de regering bereid de mogelijkheden daartoe te verkennen, die uiteraard een wijziging van het Statuut van UNIDO zouden vereisen?

De regering is de mening toegedaan dat EU-lidmaatschappen van multilaterale organisaties per geval beoordeeld moeten worden. In het geval van UNIDO acht zij een EU-lidmaatschap niet zinvol, omdat zij de organisatie van beperkt nut acht. De EU heeft op dit moment een waarnemersstatus bij UNIDO. Gezien de eerdere opzegging door het Verenigd Koninkrijk en binnenkort die van Frankrijk, alsmede het feit dat Estland, Letland en Litouwen geen lid zijn van UNIDO, is een EU-lidmaatschap bij UNIDO niet waarschijnlijk.

Nederland en het functioneren van UNIDO

De leden vragen of de opvatting van de Raad van State wordt gedeeld dat beëindiging van het lidmaatschap niet alleen consequenties heeft voor Nederland, maar ook voor UNIDO zelf. Zo nee, waarom niet?

De gevolgen voor UNIDO van een opzegging door Nederland zullen beperkt zijn. De vrijwillige bijdragen aan UNIDO blijven stijgen en het

overgebleven lidmaatschap van UNIDO (171 lidstaten) is voldoende groot voor de organisatie. Bovendien kan samenwerking in individuele gevallen (op projectbasis) nog steeds plaatsvinden.

Voorts wordt gevraagd of aan de hand van de laatste gegevens aangegeven kan worden welke besparing vanaf 1 januari 2015 met het opzeggen van het lidmaatschap van UNIDO is gemoeid en welk percentage dit vormt van het totaal van de Nederlandse bijdragen (verplicht en vrijwillig) aan multilaterale organisaties, fondsen en programma's? Is het juist dat de contributie aan UNIDO (in 2012 Euro 1,354 miljoen) als ODA-geld geboekt kan worden?

De verplichte bijdrage van Nederland aan UNIDO bedroeg in 2010 Euro 1,9 mln, in 2011 Euro 2,0 mln, in 2012 Euro 1,4 mln en in 2013 Euro 1,9 mln. Van het totaal van alle verplichte en vrijwillige bijdragen van Nederland aan internationale VN-organisaties is dit 0,45%. De verplichte contributie kan als ODA geboekt worden.

Is er ook kennisgenomen van de naar verhouding positieve evaluaties van het functioneren van onder meer het Noorse ontwikkelingsagentschap Norad?

De regering heeft kennis genomen van de evaluatie door Norad van UNIDO. Noorwegen heeft industriële ontwikkeling in ontwikkelingslanden als een van de belangrijkste nationale OS- beleidsprioriteiten; Noorwegen noemt deze prioriteit momenteel «*oil and clean energy*». De positieve appreciaties van UNIDO zoals beschreven in het evaluatierapport kunnen mede in dat licht worden gezien. Bovendien staan tegenover deze positieve Norad-evaluatie, verschillende evaluaties die UNIDO negatief beoordelen. Een voorbeeld hiervan is de Britse «*Multilateral Aid Review*» (MAR) uit 2011 en 2013, uitgevoerd door het Britse «*Department for International Development*».

De leden van de commissie vragen of de indruk juist is dat het hoofdmotief voor het opzeggen van het lidmaatschap van UNIDO is dat deze onvoldoende of niet (meer) aansluiten bij de vier speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Ja, dit is een van de redenen. Het beleid van deze regering op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is anders dan voorheen, gebaseerd onder meer op betere integratie van hulp en handel. Daartegen wordt het werk van UNIDO ook afgezet. De activiteiten van UNIDO hebben ook in dit kader te weinig betekenis. Daarnaast is de schaal van de UNIDO-activiteiten onvoldoende voor daadwerkelijke impact van de organisatie op ontwikkeling in landen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de noodzaak tot bezuinigingen ook scherpe keuzes nodig maakt.

Voorts wordt gevraagd aan te geven hoe vaak deze speerpunten van het Nederlandse beleid gewijzigd zijn sinds 1985, het jaar dat het lidmaatschap van Nederland van UNIDO is ingegaan? Heeft de regering kennisgenomen van de activiteiten van UNIDO op bijvoorbeeld het terrein van waterbeheer en klimaat en energie?

Sinds jaar en dag staat structurele armoedebestrijding centraal in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Accenten en/of speerpunten van beleid zijn in de loop der tijd vaker aangepast, ook in het licht van de ontwikkelingen in partnerlanden van Nederland. Tijdens de oprichtingsfase van UNIDO eind jaren zeventig, begin jaren tachtig werd industrialisering gezien als sterke motor voor economische

groei en armoedebestrijding. Sindsdien is de rol van industrialisering voor duurzame armoedebestrijding gerelativeerd. Waterbeheer, klimaat en energie (of breder milieu) staan sinds begin jaren »90 op de internationale agenda. Ook UNIDO's mandaat, dat van oudsher slechts industrialisering betrof, is in de loop van de tijd uitgebreid met klimaat en energie. Er zijn echter ook andere VN-organisaties met een duidelijker mandaat op deze terreinen, zoals bijvoorbeeld UNEP en UNDP.

UNIDO en de positie van het Nederlandse bedrijfsleven

De leden van de commissie vragen of er kennisgenomen is van de persverklaring van het VNO-NCW dat de opzegging van het lidmaatschap van UNIDO door de Nederlandse regering in hoge mate betreurd zal worden en dat dit de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven in het verwerven van adviesopdrachten, contracten en andere samenwerkingsverbanden met UNIDO schaadt. Voorts wordt gevraagd of er overleg met het VNO-NCW is gevoerd en zo ja, wat is de uitkomst daarvan geweest?

De regering heeft kennis genomen van de persverklaring van het VNO-NCW. Het is de regering duidelijk dat het Nederlandse bedrijfsleven hecht aan de samenwerkingsverbanden met UNIDO.

De regering heeft geen overleg met het VNO-NCW gevoerd over de opzegging van het lidmaatschap van UNIDO. UNIDO maakt graag gebruik van publieke en private Nederlandse expertise. Dergelijke vormen van samenwerking blijven in de toekomst mogelijk. Zo werkt Agentschap NL al samen met UNIDO. De eerste ondergetekende heeft dan ook de verwachting, dat er wat betreft samenwerking tussen UNIDO en het Nederlandse bedrijfsleven niet veel zal veranderen. Landen als Canada en de Verenigde Staten, die reeds in de jaren negentig uittraden, werken nu nog steeds op programmatische en projectmatige basis samen met UNIDO.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

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