

Vergaderjaar 2014–2015

**33 625**

**Hulp, handel en investeringen**

**Nr. 164**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2015

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 26 maart 2015 inzake een reactie op de Coherentiemonitor 2015.

Het rapport *Let's walk the talk together; de stand van zaken van beleidscoherentie voor ontwikkeling*, Coherentiemonitor op initiatief van Partos, Foundation Max van der Stoep en Woord en Daad, geeft een visie van maatschappelijke organisaties op de inspanningen op het terrein van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Ik zal eerst ingaan op de hoofdlijnen van het rapport en vervolgens een appreciatie geven van een aantal specifieke onderwerpen in het rapport.

### **Hoofdlijnen van het rapport**

De Coherentiemonitor vestigt de aandacht op een belangrijk aspect van het kabinetsbeleid voor internationale samenwerking en de geïntegreerde agenda voor handel en hulp. De schrijvers constateren ook dat beleidscoherentie in Nederland beleidsmatig is omarmd, al menen zij dat het op onderdelen schort aan uitvoering.

De algemene aanbevelingen over verankering in het ontwikkelingsbeleid en het belang van alertheid op incoherenties en interdepartementale samenwerking kan het kabinet van harte onderschrijven. Terecht wijzen de auteurs op de kansen die de SDG's (Sustainable Development Goals) kunnen bieden om beleidscoherentie verder in het beleid te verankeren, mede vanwege de beoogde universaliteit van deze doelen. Op dit punt zal ik de Kamer separaat informeren, zoals toegezegd in het AO EU-Raad Ontwikkelingssamenwerking van 11 maart jongstleden en naar aanleiding van de motie Sjoerdsma/Van Ojik (Kamerstuk 34 000 XVII, nr. 28).

De Coherentiemonitor legt iets te veel nadruk op het belang van structuren en institutionele vormen voor het bevorderen van beleidscohe-

rentie. Een voorbeeld is de wens om voortaan een reguliere kabinetsbrede dialoog met het middenveld te organiseren onder mijn leiding. Ik hecht meer waarde aan ad hoc overleg van onze specialisten met externe stakeholders op specifieke coherentiethema's, waarbij in meer detail informatie kan worden uitgewisseld. Ik ben het niet eens met de kritiek in het rapport op de opheffing van de speciale Coherentie Eenheid binnen het ministerie omdat ik het effectiever vind als coherentie bij alle medewerkers onderdeel van hun werkzaamheden is. Bovendien heb ik voor de coördinatie een speciale Projectgroep Coherentie van betrokken dossierhouders bij de directies in het leven geroepen. Wat betreft rapportage aan de Kamer: zoals aangegeven tijdens de bijeenkomst over de Coherentie-monitor op 23 maart j.l., ben ik bereid een jaarlijkse rapportage op te stellen over de coherentiedossiers waar het ministerie bij betrokken is.

Specifieke hoofdstukken van de Coherentie-monitor gaan in op mogelijke incoherenties op het gebied van belastingen, Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's), maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), veiligheid/wapenexportbeleid, klimaatverandering, voedselzekerheid en migratie. De genoemde thema's zijn van evident belang in het streven naar beleidscoherentie, maar niet alle analyses in de Coherentie-monitor zijn even goed onderbouwd en op actuele informatie gebaseerd. Nauwkeurig onderzoek blijft van groot belang voor een geïnformeerd debat.

### **Belastingen en ontwikkeling**

Op het belangrijke onderwerp belastingen en ontwikkeling onderschrijft het kabinet de visie in het rapport dat er betere internationale fiscale afspraken moeten komen die ervoor zorgen dat bedrijfswinsten daar worden belast waar bedrijven meerwaarde creëren, vooral ook waar het gaat om productie in ontwikkelingslanden. Daarbij onderschat de Coherentie-monitor de stappen die in het Nederlandse beleid al vanuit dit perspectief worden gezet.

Buitenlandse Zaken en Financiën zetten zich er voor in dat rekening wordt gehouden met de belangen van ontwikkelingslanden in onderhandelingen over het aanpakken van belastingontwijking wereldwijd in OESO en G20 verband. Mede dankzij Nederland zitten daarbij ook veertien ontwikkelingslanden aan tafel.

Nederland zet niet alleen in op het multilaterale spoor maar neemt ook nationaal maatregelen. Zo geeft de Belastingdienst slechts zekerheid vooraf aan Nederlandse vennootschappen die een beroep doen op een belastingverdrag indien een dergelijke vennootschap aan substance-eisen voldoet. Nog vaker dan voorheen zal in gevallen waarin niet aan die eisen is voldaan informatie worden uitgewisseld met verdragspartners.

Nederland heeft het opnemen van anti-misbruikmaatregelen in de belastingverdragen inmiddels aan 23 ontwikkelingslanden aangeboden. Met Ethiopië is vorig jaar het wijzigingsprotocol met antimisbruikbepaling getekend, met Malawi is het verdrag onlangs herzien. Met Ghana, Kenia en Zambia is inmiddels overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau. Een aantal verdragen dient integraal heronderhandeld te worden; bij andere verdragen volstaat een beperkt wijzigingsprotocol met antimisbruikbepaling. Het rapport wijst verder terecht op de technische assistentie die Nederland geeft voor de capaciteitsopbouw van belastingdiensten.

## **Economische Partnerschapsakkoorden**

In het hoofdstuk over EPA's signaleert de Coherentiemonitor terecht een aantal potentiële incoherenties. Met de afspraken die in de recente EPA's zijn gemaakt wordt nadrukkelijk getracht zulke negatieve consequenties te voorkomen.

Zo noemt de Coherentiemonitor dat het inkomen en de voedselzekerheid van Afrikaanse boer(inn)en in gevaar zou kunnen komen door vrije invoer van landbouwproducten uit de EU. In de recente EPA's met West, Zuidelijk en Oostelijk Afrika (ECOWAS, SADC, EAC) is echter een breed scala aan landbouwproducten – waaronder veel zuivelproducten – uitgezonderd van liberaliseringsverplichtingen aan de Afrikaanse kant (terwijl aan de EU-zijde wel sprake is van volledige tarief- en quotavrije toegang met onmiddellijke ingang). Dergelijke landbouwproducten vallen onder de tot wel 25 procent (in het geval van ECOWAS) aan invoerproducten waarop de EPA partners geen verplichtingen zijn aangegaan.

Bovendien kennen alle EPA's een speciale clausule die aangeeft dat EPA-partners bij problemen rond voedselzekerheid als gevolg van de implementatie van het akkoord passende maatregelen mogen nemen, zoals het terugdraaien van de liberalisering. Een clausule voor prille industrieën maakt soortgelijke maatregelen mogelijk indien een opkomende industrie bedreigd zou worden door geliberaliseerde invoer.

Wat betreft terugvallende overheidsinkomsten door uitfasering van invoertarieven is het gegeven van belang dat de liberalisering aan Afrikaanse zijde over een periode van 20 jaar plaats vindt en dat (binnen de tot 25 procent aan uitzonderingen) specifieke producten die veel overheidsinkomsten genereren – zoals tabak en alcohol – vaak ook buiten de liberalisering zijn gehouden. Niettemin zal ingezet moeten worden op andere manieren om belastinginkomsten te genereren, zoals introductie en versterking van omzetbelastingen. Met de EPA-regio's zijn afspraken gemaakt voor EU-steun bij de implementatie van de EPA's. Zo heeft de EU voor het EPA ontwikkelingsprogramma met West-Afrika (PAPED) onlangs EUR 6,5 miljard toegezegd.

Met de aanbevelingen in het hoofdstuk over EPA's ben ik het eens. Nederland hecht veel belang aan goede monitoring van de mogelijke effecten van de EPA's en zal ook tijdens het komende voorzitterschap van de EU de kansen benutten om hierop stappen vooruit te maken.

## **MVO voorwaarden bij overheidssteun**

Het hoofdstuk over MVO voorwaarden bij overheidssteun bevat kritiek die vanuit het kabinetsbeleid niet herkenbaar is. Het IMVO beleid is gericht op het bevorderen van het nemen van eigen verantwoordelijkheid door bedrijven, die opereren in landen waar een gebrek aan wetgeving of handhaving is, op het terrein van *people, planet and profit*. De overheid spreekt bedrijven nadrukkelijk aan op deze verantwoordelijkheid.

Wat betreft IMVO is het Nederlandse beleid op onderdelen inmiddels verder dan de Coherentiemonitor suggereert. Voor alle overheidssteun voor internationaal ondernemen gelden IMVO voorwaarden. Het IMVO kader hiervoor is eenduidig en openbaar: voor bedrijven staan de OESO Richtlijnen centraal, voor de uitvoerders waar het financieringsprojecten betreft de IFC Performance Standards. Er worden risicoanalyses en verbeterafspraken gemaakt, die worden gemonitord, er is een meldplicht van de uitvoerende organisaties wanneer schendingen op het gebied van IMVO plaatsvinden, er is toezicht en bij schendingen zijn er sancties.

Uitgangspunt bij het IMVO kader is dat de administratieve lasten van de IMVO toetsing bij de bedrijven en de uitvoeringsorganisaties in een redelijke verhouding moeten staan tot regeldruk en datgene wat het instrument oplevert. In dit licht is onafhankelijk toezicht geen streven. Er zijn wel *checks & balances* ingebouwd: klachten door derden van misstanden kunnen worden ingediend bij het Nationaal Contact Punt voor de OESO Richtlijnen. Transparantie is een van de uitgangspunten van het IMVO beleid, zoals de voorpublicatie van alle DGGF transacties. Voor de Exportkredietverzekering (EKV) was dit al de praktijk voor alle relevante risicovolle transacties. Subsidies worden gepubliceerd in IATI.

De overheid geeft bedrijven een handreiking inzake de IMVO voorwaarden door middel van bijvoorbeeld voorlichting door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de IMVO Risico Checker van MVO Nederland. In het kader van het Sector Risico Project wordt proactief gezocht naar samenwerking tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties om IMVO in de praktijk te kunnen brengen. Het positioneren van Nederlandse bedrijven in het buitenland kan goed samengaan met een serieus IMVO beleid én het ondersteunen van transacties die bijdragen aan ontwikkelingsrelevantie. Gewoon door uit te gaan van de kracht van de betrokken Nederlandse én buitenlandse partijen, leverancier en opdrachtgever.

### **Wapenexportbeleid**

Het Nederlandse wapenexportbeleid is sterk verweven met het Europese wapenexportbeleid. Of de export van wapens en wapencomponenten toegestaan is wordt altijd getoetst aan de acht criteria van het Europees Gemeenschappelijk Standpunt (EUGS). Elke casus wordt afzonderlijk beoordeeld.

In tegenstelling tot wat de Coherentie-monitor suggereert, houdt het kabinet daarbij nadrukkelijk rekening met het mensenrechtencriterium. Dat is immers één van de acht criteria van het EUGS en bij iedere exportvergunningaanvraag vindt een zorgvuldige toetsing plaats aan alle criteria. Uitgangspunt bij de toetsing is altijd de aard van het goed, het eindgebruik en de eindgebruiker. Aan de hand daarvan wordt de risico-inschatting opgemaakt of de te exporteren goederen een negatieve invloed kunnen hebben, in het geval van het mensenrechtencriterium op de mensenrechtensituatie in het betreffende land. Ook de veiligheidsomstandigheden in de wereld en de algemene politieke situatie worden nauwkeurig meegenomen in de beoordeling.

Uiteindelijk blijft de afgifte van een wapenexportvergunning echter een nationale competentie, waardoor de eindbeslissing per land kan verschillen. Nederland blijft zich daarom in EU-verband inzetten voor verdere harmonisatie en een meer gelijkvormige implementatie van het EUGS onder de lidstaten, waaronder door meer en betere informatie-deling over afgewezen vergunningen en over gevoelige eindbestemmingen.

### **Klimaatverandering**

Wat betreft klimaatverandering is het Nederlandse beleid op enkele onderdelen inmiddels verder geconcretiseerd. Vergroening van energie-investeringen vindt het kabinet van groot belang. Nederland steunt daarom de voornemens van de Internationale Financiële Instellingen om meer in groene energie te investeren en stemt alleen nog in met investeringen in olie en gas als er sprake is van een acuut energietekort. Dit is een staande instructie.

Ten aanzien van kolen gaat het beleid een stuk verder: Nederland heeft zich in maart 2014 bij monde van premier Rutte aangesloten bij het initiatief van president Obama om geen steun meer te geven aan investeringen in kolencentrales in het buitenland. Dit is alleen nog acceptabel in uitzonderlijke situaties waar geen koolstofarme alternatieven bestaan, een kolencentrale een sterke bijdrage aan armoedebestrijding zou geven en gebruik wordt gemaakt van de best beschikbare technologie in de lokale context. Het project dat in de Coherentiemonitor wordt genoemd – een kolencentrale in Senegal die met steun van onder meer FMO tot stand komt – zou onder de huidige afspraken niet meer kwalificeren.

### **Voedselzekerheid**

Het Nederlandse beleid ten aanzien van voedselzekerheid heeft verdere uitwerking gekregen in de recente beleidsbrief die ik met de staatssecretaris voor landbouw naar de Kamer stuurde (Kamerstuk 33 625, nr. 147). In deze brief worden veel van de in de Coherentiemonitor gesignaleerde «incoherenties» al geadresseerd: de inzet op voedselzekerheid richt zich samenhangend op voeding van de meest kwetsbaren, ontwikkeling van de kleinschalige voedsellandbouw en duurzaamheid van lokale voedselsystemen.

Anders dan de monitor suggereert is er binnen dit beleid geen sprake van steun aan grootschalige agro-industrie die land rooft van kleine boerinnen en hulpbronnen uitput. Integendeel. Nederland ondersteunt juist inclusieve en duurzame interventies die voldoen aan de vrijwillige richtlijnen voor verantwoord beheer van landrechten en aan de principes voor verantwoorde investeringen in landbouw en voedselsystemen, zoals ontwikkeld en aangenomen door de Committee on World Food Security, een platform waarin overheden, NGO's en bedrijfsleven representatief zijn vertegenwoordigd. In Nederland is de Land Governance Multi-Stakeholder Dialoog opgezet met bedrijven, banken en pensioenfondsen, maatschappelijke organisaties, kennisinstituten en overheid om hieraan gezamenlijk invulling te geven.

Ik volsta op dit onderwerp verder met verwijzing naar de beleidsbrief.

### **Migratie en ontwikkeling**

Het kabinet beoogt een geïntegreerde benadering van migratievraagstukken, waarbij alle relevante beleidsterreinen en instrumenten van Nederland en de EU op coherente wijze worden ingezet. Het gaat hierbij enerzijds om aanpak van de grondoorzaken van irreguliere migratie, onder meer door de inzet op conflictpreventie en bevordering van inclusieve economische groei. Daarnaast zet het kabinet in op bescherming en opvang van vluchtelingen en kwetsbare migranten dicht bij hun thuisland, op bestrijding van georganiseerde criminele netwerken die zich verrijken met mensensmokkel en mensenhandel en het vergroten van de positieve effecten van migratie, zoals «*brain gain*». Naast het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie is het versterken van migratiemanagement in ontwikkelingslanden één van de prioriteiten binnen het beleid voor migratie en ontwikkeling.

Het pleidooi in de Coherentiemonitor voor circulaire migratie van laagopgeleiden mist in dit verband onderbouwing, zowel voor wat betreft de veronderstelling dat er in Nederland en de EU een tekort is aan laag geschoolde arbeidskrachten, als voor de aanname dat arbeidsmigranten zullen terugkeren naar hun herkomstland na een periode in Europa te hebben gewerkt. Dit strookt niet met ervaringen opgedaan in circulaire

migratie pilots van Nederland en andere landen; de pilots resulteerden in *brain drain* in plaats van *brain gain* in ontwikkelingslanden.

### **Huidige prioriteiten**

Mijn huidige prioriteiten voor beleidscoherentie liggen op het gebied van handel, belastingen en textiel. De Projectgroep Coherentie binnen het ministerie werkt daarnaast op de thematiek van klimaatverandering, migratie en ontwikkeling en octrooien op medicijnen. De Coherentiemonitor bevat enkele nuttige suggesties voor versterking van beleid ten aanzien van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Ik blijf graag met het middenveld in gesprek over dit belangrijke aspect van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

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