

Vergaderjaar 2017–2018

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 265

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

Op verzoek van de Kamer heeft het vorige kabinet in 2016 een actieplan opgesteld om meer systematisch coherentie te bevorderen tussen de verschillende beleidsonderdelen die van invloed zijn op ontwikkeling (Kamerstuk 33 625, nr. 219). Het plan bevat doelen – gekoppeld aan de *Sustainable Development Goals* (SDGs), acties en indicatoren waarover jaarlijks wordt gerapporteerd aan de Kamer in lijn met de motie Van Laar (Kamerstuk 33 625, nr. 209). In de BHOS nota «Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland» (18 mei jl.) is aangekondigd dat het kabinet een herzien actieplan zal presenteren, waarbij de nadruk zal komen te liggen op onderwerpen die ontwikkelingslanden helpen de SDGs te realiseren en waarop Nederland een verschil kan maken. Deze brief presenteert de rapportage voor de periode juli 2017 tot en met juni 2018, en bevat het herziene actieplan. Bijlage 1¹ bevat een gedetailleerde beschrijving van de voortgang per thema. Bijlage 2² geeft per onderwerp in het nieuwe actieplan een overzicht van de gestelde doelen, inzet en indicatoren aan de hand waarvan voortgang zal worden gemeten.

SDG rapportage en toets

Op 18 mei jl. presenteerde het kabinet de tweede rapportage over de Nederlandse uitvoering van de SDGs (Kamerstuk 26 485, nr. 288). Nederland staat er in veel opzichten goed voor om in 2030 de SDGs te halen, maar heeft ook uitdagingen. Volgens twee recente rapportages van het CBS, de tweede SDG meting en de Monitor Brede Welvaart uitgebracht op resp. 7 maart en 18 mei jl., ligt de uitdaging op internationaal vlak vooral in het relatief grote beslag dat Nederland legt op de welvaart van andere landen. De zogenoemde voetafdruk, die de negatieve effecten van consumptie hier op mens en milieu elders meet, is relatief groot, omdat Nederland als belangrijk handelsland vergeleken met andere EU

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

landen veel grondstoffen invoert, met name uit ontwikkelingslanden. Dit kan bijdragen aan een uitputting van schaarse hulpbronnen en leiden tot CO₂ uitstoot ter plaatse. Het kabinet neemt diverse maatregelen op dit terrein (bijv. met het Rijksbrede programma voor Circulaire Economie, het Grondstoffenakkoord, de Klimaatwet en het Klimaatakkoord), en formuleert ook in dit vernieuwde actieplan een versterkte inzet op duurzaamheid.

Daarnaast heeft het kabinet een besluit genomen over de invoering van een SDG toets (begeleidende brief SDG rapportage, Kamerstuk 26 485, nr. 288). Het kabinet gaat het Integraal Afwegingskader (IAK), waar nodig, in lijn brengen met de SDG-ambities. Het IAK wordt daartoe onder andere uitgebreid met de kwaliteitseis «effecten op ontwikkelingslanden» zodat belangen van ontwikkelingslanden al in de beginfase van de formulering van nieuw beleid, wet- en regelgeving worden meegewogen. Het Ministerie van BZ zal deze kwaliteitseis in het najaar in overleg met het Ministerie van J&V ontwikkelen. In combinatie met dit actieplan, dat het kader en de thematische focus van het kabinet bevat om bestaand beleid meer coherent te maken, is de toets een sterk en complementair instrument om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. Terwijl verschillende landen systemen voor effectbeoordelingen van nieuw beleid op duurzaamheid hebben, is Nederland volgens de OESO een van de eerste landen die uitvoering geeft aan een SDG toets («*Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*», OESO, 28 mei 2018).

Beschouwing van de voortgang op hoofdlijnen

Nederland boekt voortgang op het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling:

- Zo heeft Nederland in het recent afgesloten EU-Japan handelsverdrag met succes gepleit tegen het opnemen van een *no duty-drawback*-provisie, waardoor Japanse en EU producenten makkelijker primaire goederen of halffabrikaten uit derde (ontwikkelings)landen kunnen gebruiken als zij tariefvrij willen exporteren.
- Op het terrein van investeringsbescherming heeft Nederland de nieuwe modeltekst voor zijn bilaterale investeringsverdragen bijna afgerond. Het doel is om tot een stabiele, toekomstbestendige tekst te komen voor het bevorderen van wederzijdse duurzame investeringen en het voorkomen en depolitiseren van conflicten.
- Ook heeft Nederland met dertien ontwikkelingslanden overeenstemming bereikt om antimisbruikbepalingen op te nemen in bilaterale belastingverdragen en ligt het op schema de technische assistentie op belastinggebied te verdubbelen.
- En dankzij Nederlandse inzet zijn sociale en milieuomstandigheden in verschillende waardeketens verbeterd (zie bijlage 1).

Voortgang gaat moeizaam op een aantal andere terreinen:

- Net als vorig jaar verlopen onderhandelingen met een aantal regio's over *Economic Partnership Agreements* (EPAs) tussen EU en ACS-landen traag. Wel zijn er stappen gezet op het terrein van implementatie (EU-aanbod aan ACS-landen om te assisteren bij het opzetten van nationale implementatieplannen; oprichting EPA comité EU-Ivoorkust).
- Nederland zet in de EU in om in lopende onderhandelingen over handelsakkoorden met ontwikkelingslanden geen bepalingen op te nemen die verder gaan dan het TRIPS-verdrag (zgn. TRIPS+ bepalingen). Deze bepalingen houden hoge medicijnprijzen langer in stand ten koste van toegang tot medicijnen in ontwikkelingslanden. Desondanks stelt de Europese Commissie dit type bepalingen nog

altijd voor in bilaterale handelsakkoorden. De reden hiervoor is dat bij andere EU-lidstaten geen steun te vinden is voor de Nederlandse inzet.

Een vernieuwd actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling

De in deze brief voorgestelde accentwijzigingen brengen het actieplan terug van acht naar vijf thema's die vooral het vermogen van ontwikkelingslanden om de SDGs te bereiken bepalen, en waar Nederland invloed op heeft. Dit zijn de thema's ontwikkelingsvriendelijke handelsakkoorden, een ontwikkelingsvriendelijk investeringsregime, het tegengaan van belastingontwijking/ontduiking, het tegengaan van klimaatverandering en verduurzaming van productie en handel (incl. convenanten). Hiermee komt de nadruk te liggen op de middelen van implementatie voor de SDGs (SDG 17): via eigen belastinginkomsten, opbrengsten uit handel én door het aantrekken van investeringen uit het buitenland kunnen ontwikkelingslanden zelf de benodigde financiering genereren om de SDGs te behalen. Het thema klimaatverandering is belangrijk omdat dit het perspectief van landen om de SDGs te bereiken in sterke mate beïnvloedt. Verduurzaming van productie en handel (incl. convenanten) biedt kansen om de samenwerking in partnerschappen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties op verduurzaming verder uit te breiden en te verdiepen.

De thema's «voedselzekerheid» en «toegang tot medicijnen» worden geïntegreerd in de thema's van het actieplan waar mogelijke incoherenties kunnen optreden: voedselzekerheidsaspecten worden meegenomen bij, met name, handel en klimaat. Toegang tot medicijnen blijft een aandachtspunt onder handelsverdragen waar bepalingen kunnen worden opgenomen die de toegang tot medicijnen in ontwikkelingslanden negatief beïnvloeden. Voor deze thema's geldt dat interdepartementale samenwerking wordt gecontinueerd maar dat OS-activiteiten – zoals de financiering van publiek-private partnerschappen om nieuwe medicijnen op de markt te brengen, klimaatslimme voedsellandbouw en investeringen in biodiversiteit – in regulier (BH)OS beleid, resultaten rapportages en jaarverslagen zullen worden meegenomen.

Het thema «kosten van geldovermakingen door migranten» wordt niet gecontinueerd aangezien het doel van het kabinet is gehaald: de beoogde EU regelgeving is in de EU ingevoerd waardoor naar verwachting de kosten van geldovermakingen zullen gaan dalen. Invoering in Nederland is nog niet geheel afgerond waardoor Nederlandse financiële dienstverleners niet makkelijk in andere EU landen kunnen opereren (afronding naar verwachting dit jaar). Monitoring door o.a. VN en Wereldbank in het kader van de voortgang op de SDGs zal uitwijzen of de kosten van het overmaken van geld door migranten dalen. In het reguliere (BH)OS beleid blijft een sterke focus bestaan op financiële inclusie van kwetsbare groepen.

Hieronder volgt een overzicht van de kabinetsinzet per thema. Bijlage 2 geeft voor ieder thema een schematisch overzicht van de (sub)doelen, kabinetsinzet en indicatoren aan de hand waarvan voortgang zal worden gemonitord. In lijn met de centrale rol van de SDGs in het BHOS-beleid is waar mogelijk een koppeling gemaakt met SDG (sub)doelen en indicatoren.

Tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking

Nederland wil ontwikkelingslanden meer eigen belastinginkomsten laten verwerven. Vooral lage inkomenslanden, waaronder focuslanden, innen onvoldoende belastinginkomsten om de vereiste publieke investeringen

voor het behalen van de SDGs te kunnen verrichten. Internationaal beschouwt men daarvoor belastinginkomsten ter waarde van minimaal twintig procent van het bruto binnenlands product (BBP) als noodzakelijk. Veel lage inkomenslanden halen de vijftien procent van het BBP niet. Daarom zet Nederland in op:

- internationale fiscale standaarden tegen belastingontwijking en -ontduiking die rekening houden met belangen van ontwikkelingslanden, en past Nederland zijn eigen belastingbeleid daarop aan;
- het bereiken van de doelstelling van het *Addis Tax Initiative* om in 2020 de steun voor technische assistentie (TA) meer dan verdubbeld te hebben ten opzichte van 2015; de komende jaren krijgt vergroting van de TA in focusregio's speciale aandacht;
- (ten opzichte van het vorige kabinet) extra maatregelen tegen het gebruik van ons land voor financiële doorstroomactiviteiten naar laag belastende jurisdicties, ter bescherming van de belastinggrondslag in andere landen, waaronder ontwikkelingslanden.

Ontwikkelingsvriendelijke handelsakkoorden

Ondanks het belang dat landen hechten aan het multilaterale handelstelsel, blijkt het steeds moeilijker om tot nieuwe afspraken te komen in WTO-verband. Nederland zet daarom ook in op bilaterale handelsakkoorden. Er zijn twee manieren waarop deze handelsakkoorden invloed kunnen hebben op ontwikkelingslanden: als een ontwikkelingsland partij is bij een akkoord en daardoor extra markttoegang krijgt; of als zij last hebben van of voordeel hebben bij toegenomen handel tussen twee andere landen door een handelsakkoord.

Een groot aantal ontwikkelingslanden geniet tariefvrije markttoegang tot de EU onder de *Economic Partnership Agreement* (EPA). Waar de EU onder een EPA doorgaans meer dan 95 procent van haar tarieven naar nul brengt, kan de wederpartij volstaan met 70 procent. Dit biedt ontwikkelingslanden de ruimte om kwetsbare sectoren te beschermen. Verder wordt in EPAs afgesproken dat ontwikkelingslanden vrijwaringsmaatregelen mogen nemen als een toename in de importen binnenlandse productie dreigt te ontwrichten, bijvoorbeeld voor voedsel. Het kabinet zet zich in voor het overeenkomen en ratificeren van de EPAs en voor monitoring van de implementatie zodat beide partijen kunnen profiteren van de gemaakte afspraken.

Om goede afspraken uit te onderhandelen is het belangrijk te weten wat de belangen zijn en hoe bestaande afspraken in elkaar zitten. Dit is niet vanzelfsprekend. Het kabinet biedt handelspolitieke experts uit ontwikkelingslanden de kans om via het *WTO-traineeship* kennis op te doen die direct relevant is voor het land van herkomst. Bovendien steunt het kabinet de WTO-rechtswinkel (ACWL), waar ontwikkelingslanden juridisch advies en ondersteuning kunnen vragen ten aanzien van WTO-regels of WTO-geschillen.

Waar de EU handelsakkoorden sluit met niet-ontwikkelingslanden kan dat effecten met zich meebrengen voor omliggende ontwikkelingslanden. Het kabinet inventariseert deze effecten voor nieuwe handelsakkoorden. In de onderhandelingen pleit het kabinet in EU-verband voor oorsprongsregels die omliggende landen in staat stellen mee te liften op handelsakkoorden. Ook bepleit het kabinet in lopende onderhandelingen met ontwikkelingslanden over handelsakkoorden actief dat de EU geen bepalingen vraagt die verder gaan dan het TRIPS-verdrag (TRIPS+ bepalingen) en die de mogelijkheden van ontwikkelingslanden om gebruik te maken van flexibiliteit ten behoeve van de volksgezondheid inperken. Voorbeelden van deze bepalingen zijn bepalingen die de octrooiduur onnodig

verlengen en bepalingen op het terrein van data-exclusiviteit, die er voor zorgen dat generieke producenten pas later toegang krijgen tot de klinische data die nodig is om een marktvergunning te krijgen. Deze bepalingen zijn problematisch omdat ze de toetreding van generieke producenten tot de markt vertragen en hoge medicijnprijzen langer in stand houden ten koste van toegang tot medicijnen in ontwikkelingslanden. Het kabinet blijft zich – in lijn met de opgenomen inzet in het 2016 actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling en de Kamerbrief over intellectueel eigendom in ontwikkelingslanden (Kamerstuk 32 605, nr. 147; 8 juli 2014) – inzetten om de opname van TRIPS+ bepalingen tot een minimum te beperken.

Ontwikkelingsvriendelijk investeringsregime

Voor het behalen van de SDGs zijn buitenlandse investeringen zijn in ontwikkelingslanden van groot belang. Nederland is voorstander van bilaterale investeringsakkoorden langs de volgende vier lijnen:

1. waarborgen voor beleidsvrijheid;
2. het moderniseren van de geschillenbeslechtsprocedure (onder andere door meer transparantie, verbeterde selectie van gekwalificeerde en onafhankelijke rechters, een beroepsmechanisme en het oprichten van een multilateraal investeringshof);
3. het beperken van oneigenlijk gebruik van arbitrage (waaronder uitsluiten van brievenbusmaatschappijen);
4. het afbakenen en verduidelijken van de standaarden van investeringsbescherming.

Nederland heeft onlangs een nieuwe modeltekst, gelijk aan de inzet op bovenstaande lijnen, ter consultatie gepubliceerd. Na afronding van de consultatie en na toestemming van de Europese Commissie wil Nederland alle bestaande bilaterale investeringsakkoorden heronderhandelen en mogelijk nieuwe investeringsakkoorden uitonderhandelen op basis van deze nieuwe inzet. Ook op EU-niveau is de inzet in bovenstaande lijnen overgenomen. Zo wordt in EU-investeringsakkoorden bijvoorbeeld expliciet de beleidsvrijheid voor overheden vastgelegd en kunnen alleen bedrijven met een substantiële bedrijfsactiviteit gebruik maken van investeringsbescherming. In EU-investeringsakkoorden wordt bovendien voorzien in een gemoderniseerde geschillenbeslechtsprocedure, het zogenaamde *Investment Court System* (ICS), dat onder andere onafhankelijk benoemde rechters heeft alsook een beroepsmogelijkheid.

Verduurzaming van productie en handel

Om verduurzaming en inclusiviteit te bevorderen moet het wereldwijde productieproces veel sneller op een duurzaam pad komen: in sociale zin en in ecologische zin. Dat betekent eerlijk werk en duurzame productie en consumptie. Het kabinet wil hierin nadrukkelijker de inzet op verduurzaming van productie in ontwikkelende landen koppelen aan het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap door Nederlandse bedrijven bij inkoop en uitbesteding in die landen. Daarom zet Nederland in op:

- het verbeteren van arbeidsomstandigheden en voorwaarden in producerende landen, met concrete resultaten op het gebied van eerlijk werk, waaronder leefbaar loon en het bestrijden van kinderarbeid.
- het verbeteren van sociale en milieuomstandigheden van productie in onder andere de textiel, palmolie, koffie, cacao en metalen en mineralen ketens.
- Het opschalen van de Nederlandse initiatieven voor duurzame productie en handel naar Europees niveau.

Tegengaan van klimaatverandering

De gevolgen van klimaatverandering worden in toenemende mate gevoeld. Met name ontwikkelingslanden worden hard geraakt, doordat zij een grotere afhankelijkheid hebben van natuurlijke hulpbronnen en minder middelen hebben om zich aan te passen. Het beheersbaar houden van klimaatverandering, waaraan zij vaak niet of nauwelijks hebben bijgedragen, is voor deze landen van levensbelang. Met name ontwikkelingslanden zullen de komende decennia veel investeren in nieuwe steden en infrastructuur. Zij hebben de kans dit meteen op een koolstofarme en klimaatbestendige manier te doen. Het Klimaatakkoord van Parijs is een goede stap in de juiste richting, maar een verdere aanscherping van de afspraken is nodig om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan twee graden Celsius. Implementatie van de afspraken vereist een wereldwijde transformatie naar een koolstofarme en klimaatbestendige ontwikkeling, zowel in ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen. De publieke en de private sector zullen hierbij elk hun rol moeten spelen. Op dit moment staat de wereld nog aan het begin van hetgeen noodzakelijk is. In de transformatie moet ervoor gewaakt worden dat maatregelen die goed zijn voor de reductie van broeikasgassen niet ten koste gaan van duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Nederland zet daarom in op:

- een ambitieuze uitvoering van het klimaatakkoord en een aanscherping van de klimaatdoelen wereldwijd.
- een klimaatfinancieringsarchitectuur die ten goede komt aan de armsten en meest kwetsbaren, inclusief vrouwen (in lijn met motie van het lid Voordewind c.s., Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 38).
- het consistent maken van financiële stromen met het pad naar koolstofarme en klimaatweerbare ontwikkeling (art 2.1.c van het klimaatakkoord van Parijs).
- klimaatbeleid dat niet leidt tot mogelijke negatieve gevolgen voor de voedselproductie, toegang tot water, bossen en biodiversiteit in ontwikkelingslanden.

Naast de uitvoering van het actieplan blijft het kabinet werken aan een systematische doorlichting van al het nieuwe EU-beleid op effecten op de armen. De Nederlandse beoordeling van nieuwe EU-beleidsvoorstellen wordt met de Kamer gedeeld via de fiches van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag