

Vergaderjaar 2015–2016

31 787

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2016

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 17 september 2015 (Handelingen II 2015/16, nr. 3, item 8) is de motie van het lid Thieme met Kamerstuk 34 300, nr. 30 aangenomen. In deze motie vroeg uw Kamer het kabinet de effecten van klimaatverandering, handels- en belastingpolitiek en wapenleveranties op de stabiliteit in kwetsbare landen en regio's in kaart te brengen. In de motie is verzocht om internationale factoren die hun weerslag (kunnen) hebben op stabiliteit in landen in kaart te brengen, waarbij het beleid van andere landen, waaronder ook Nederland, een rol speelt. In dit kader kan opgemerkt worden dat Nederland zich actief inzet voor beleidscoherentie voor ontwikkeling. Hierop zal verder in gegaan worden in de rapportage over de voortgang van beleidscoherentie die uw Kamer binnenkort zal ontvangen.

Deze beantwoording gaat specifiek in op de effecten van de in de motie genoemde internationale factoren die invloed hebben op de stabiliteit in fragiele staten. De meeste fragiele staten bevinden zich momenteel in de nabije omgeving van Europa en in Afrika (zie State Fragility Index 2015, bijlage 1). In het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van Sub-Sahara Afrika is sprake van toenemende destabilisatie. Deze negatieve trend vormde ook de aanleiding voor de beleidsbrief Internationale Veiligheid – Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving, die eind 2014 verscheen. In deze brief wordt geconstateerd dat de oorzaak van de destabilisatie in deze regio's complex is. Vaak gaat het om een mix van politieke onrust, economische en sociale problematiek en religieuze en etnische spanningen. In de brief wordt ook geconstateerd dat de aard van conflicten verandert, onder meer door toenemende druk op natuurlijke hulpbronnen door snelle bevolkingsgroei en klimaatverandering. Interne en externe oorzaken grijpen in elkaar, omdat landen met zwakke overheden in het algemeen moeilijker kunnen reageren op negatieve externe factoren. Naast klimaatverandering kunnen ook onverantwoordelijke wapenleveranties, illegale wapenhandel, onwenselijke internationale handels- en belastingpraktijken tot zulke externe factoren worden

gerekend. In de volgende paragrafen zal nader ingegaan worden op de relatie tussen (in)stabiliteit en elke afzonderlijke factor.

Wapenleveranties en illegale wapenhandel

Een aanzienlijk deel van de wereld verkeert in chaos, onzekerheid en conflict. Dat geldt zeker voor het Midden-Oosten. Naast zorgen over de instabiliteit aan deze zuidflanken van Europa, zijn daar ook in heel concrete zin uitdagingen voor Europa ontstaan, zoals migratiestromen en veiligheidsrisico's. De veiligheidssituatie in het Midden-Oosten lijkt op korte termijn niet te gaan verbeteren; het tegenovergestelde ligt eerder in de lijn der verwachting. Deze veiligheidsomgeving stelt ons voor tal van uitdagingen op tal van terreinen in ons buitenlands beleid.

Wapenhandel is geen gewone handel. Conventionele wapens dienen het legitieme recht van landen op zelfverdediging, maar voorkomen moet worden dat de uitvoer van militaire goederen en technologie bijdraagt aan misbruik in de vorm van mensenrechtenschendingen, binnenlandse onderdrukking of regionale instabiliteit. Ook moet de illegale handel in militaire goederen, voornamelijk in kleine en lichte wapens, worden tegengegaan.

In Nederland bestaan strenge, wettelijke kaders voor de uitvoer van militaire goederen. Nederland is zeer zorgvuldig en oplettend in het strikt toepassen van deze kaders. Alle vergunningaanvragen voor uitvoer van militaire goederen naar niet-EU of -NAVO landen worden kritisch getoetst. Dat gebeurt op *case-by-case* basis aan de hand van de 8 criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. De 8 criteria zijn:

1. naleving van de internationale verplichtingen van de lidstaten, met name door de Veiligheidsraad van Verenigde Naties en de Europese uitgevaardigde sancties, de verdragen inzake non-proliferatie en andere onderwerpen en andere internationale verplichtingen;
2. eerbiediging van de rechten van de mens in het land van eindbestemming en naleving van het internationaal humanitair recht door dat land;
3. de interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten;
4. handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio;
5. de nationale veiligheid van de lidstaten, van de gebieden waarvan één van de lidstaten de buitenlandse betrekkingen behartigt, alsmede van bevriende landen of bondgenoten;
6. het gedrag van het land van eindbestemming ten opzichte van de internationale gemeenschap, met name de houding ten aanzien van terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationaal recht;
7. het gevaar dat de goederen een andere dan de opgegeven eindbestemming krijgen, hetzij in het aanschaffende land zelf hetzij via ongewenste heruitvoer;
8. de verenigbaarheid van de wapenexporten met het technische en economische vermogen van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat staten met een zo gering mogelijk beslag op mensen en economische middelen voor bewapening in hun legitieme veiligheids- en defensiebehoeften voorzien.

De toetsing vindt plaats voorafgaand aan de export. Per geval wordt aan de hand van de aard van de goederen, de eindgebruiker en het eindgebruik beoordeeld of de betreffende uitvoer van negatieve invloed kan zijn op een of meerdere criteria. Daarvoor wordt altijd een zorgvuldige risicoanalyse gemaakt op basis van feiten uit het verleden, actuele ontwikkelingen en verwachtingen voor de toekomst, waarbij wordt gekeken naar veiligheidstrends in het bestemmingsland zelf en in de

regio. EU criteria bieden het Nederlandse bedrijfsleven ook een kader van rechtszekerheid: bedrijven weten aan welke criteria hun vergunningaanvragen worden getoetst. Daar kunnen zij rekening mee houden in contacten met afnemers. Bij wapenexportcontrole weegt in de afweging tussen veiligheids- en handelsbelangen veiligheid het zwaarst. Exportcontrole is echter geen sanctiebeleid, maar maatwerk. De Nederlandse defensie- en veiligheidsindustrie produceert geen kleine of lichte wapens, geen munitie of grote «dodelijke» voertuigen zoals tanks of straaljagers. Onze defensie-industrie wordt gekenmerkt door technologisch hoogwaardige maritieme vaartuigen, radarsystemen en componenten. Dergelijke goederen worden in de praktijk niet vaak ingezet bij mensenrechtenschendingen, interne repressie of regionale instabiliteit.

Tegenover deze legale en streng gereguleerde handel in militaire goederen, staat een omvangrijke, wereldwijde illegale markt in kleine en lichte wapens. Volgens het laatste tweejaarlijkse rapport van de VN in 2015 over *Small Arms and Light Weapons* zijn het afgelopen decennium vooral door dit type wapens jaarlijks ongeveer 55.000 mensen omgekomen. Deze wapens worden daarom vaak aangeduid als «*the real weapons of mass destruction*». Het kabinet ziet de illegale handel in kleine en lichte wapens als «*global public bad*»: een grensoverschrijdend probleem dat grote invloed heeft op stabiliteit en veiligheid in ontwikkelingslanden, maar niet alleen daar. Nederland zet zich in internationaal verband in om gewapend geweld te verminderen en om de ongecontroleerde verspreiding van kleine en lichte wapens en munitie aan banden te leggen. Tijdens het open debat in 2015 over VN-resolutie 2220 wees Nederland op het belang van het VN-Wapenhandelsverdrag voor het verminderen van de proliferatie van kleine wapens en de noodzaak om controlemechanismen op te zetten voor de export van kleine en lichte wapens. Naast inbreng in internationale fora heeft Nederland projecten in het kader van de bredere veiligheidsprogramma's zoals *Security Sector Reform* en *community security*. Voorbeelden zijn een *community security* programma in Somalië en een programma in Kosovo waarbij de capaciteit van de lokale politie wordt verbeterd zodat de gemeenschappen hun veiligheidsgevoel niet uit wapenbezit halen. Een van de grootste uitdagingen op dit moment is de illegale handel in kleine en lichte wapens uit de arsenalen van Kaddafi in Libië. Nederland steunt de NGO *Small Arms Survey* bij diens onderzoek naar de handelsroutes voor deze wapens in en rond Libië. Daarnaast steunt Nederland organisaties die de explosieve oorlogsresten en de overtollige wapens in Libië opruimen, om de burgerbevolking daarvoor te behoeden en handel in deze explosieven te voorkomen.

Belastingpolitiek

Het coherentiebeleid besteedt veel aandacht aan de betekenis van internationale belastingsamenwerking voor de randvoorwaarden voor ontwikkeling, waaronder het opbouwen van een sterke en legitieme overheid. Belastingontduiking en agressieve belastingplanning zijn wereldwijde problemen waarvan arme landen aanzienlijke nadelen ondervinden. Afrika zou tenminste \$ 50 miljard per jaar extra ter beschikking kunnen hebben voor investeringen in ontwikkeling indien het wegsluizen van inkomsten naar het buitenland zou kunnen worden gestopt¹. Genoemd bedrag betreft meer dan belastingen, het gaat onder andere ook om opbrengsten van corruptie en verduisterde overheidsmiddelen waarmee elites zich verrijken. Vooral fragiele staten zijn zeer slecht in staat om voldoende publieke inkomsten te innen. De meeste fragiele staten halen niet de minimale «tax-to-GDP-ratio» van 15% die

¹ Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa, February 2015

volgens de VN nodig is om in basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg, te kunnen voorzien. Hierdoor komen zij vaak in een vicieuze cirkel terecht: zwakke overheid-meer conflict-nog zwakkere overheid.

Wanneer arme landen meer eigen middelen kunnen genereren, wordt een stabiel beleid mogelijk. Versterking van hun belastingpolitiek is echter geen sinecure. Dit vergt betere nationale fiscale wet- en regelgeving, capabele auditdiensten, opsporingsinstanties en rechtspraak en beschikking over deskundig fiscaal-juridisch personeel. Daarnaast zullen die landen aansluiting moeten vinden bij de internationale samenwerking voor belasting- en anti-witwasbeleid. Dankzij organisaties zoals OESO, IMF, «*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*» en «*Financial Action Task Force*», is een slagvaardige aanpak van belastingontduiking en -ontwijking in gang gezet. Internationaal ontwikkelde standaarden voor effectieve fiscale en anti-witwas regelgeving en voor informatie-uitwisseling tussen opsporingsdiensten staan in principe ook arme landen ter beschikking, maar toepassing stuit vaak nog op bestuurlijke en capaciteitsproblemen in deze landen.

Nederland helpt ontwikkelingslanden actief bij capaciteitsopbouw van belastingdiensten, zowel via multilaterale initiatieven als bilateraal. Om ervoor te zorgen dat een groeiende vraag van ontwikkelingslanden naar technische assistentie op gebied van belastingen kan worden gehonoreerd, was Nederland een van de initiatiefnemers van het zogenaamde «*Addis Tax Initiative*» tijdens de «*UN Financing for Development*» Conferentie in juli 2015. Het initiatief houdt de toezegging van donoren in om uiterlijk in 2020 hun uitgaven voor technische assistentie aan ontwikkelingslanden op gebied van belastingen collectief te hebben verdubbeld. Het OESO/G20 «*Base Erosion and Profit Shifting Project*» resulteerde vorig najaar onder meer in de afspraak dat in bilaterale belastingverdragen bepalingen zullen worden opgenomen om misbruik van de voordelen van verdragen tegen te gaan. Nederland heeft al eerder aan 23 ontwikkelingslanden voorgesteld in de bilaterale belastingverdragen antimisbruikbepalingen op te nemen. Waar de belastingssamenwerking de lokale bestuurscapaciteit en het ondernemingsklimaat verbetert, draagt zij mogelijk ook bij aan de vergroting van stabiliteit.

Handelspolitiek

Handel is een middel om economische groei te bevorderen, maar kan ook negatieve effecten met zich meebrengen, zoals overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen en slechte arbeidsomstandigheden. Goed nationaal beleid en een gedegen institutionele infrastructuur zijn noodzakelijk om mogelijk schadelijke neveneffecten van handel te voorkomen en ten volle gebruik te kunnen maken van de kansen die handel biedt.

Nederland en de EU streven ernaar hun handelsbeleid vorm te geven met oog voor de verschillen tussen landen, in lijn met de uitgangspunten van de Global Goals, zoals weergegeven in de Europese handelsstrategie². Waar de voordelen voor kwetsbare landen niet automatisch materialiseren, wenden Nederland en de EU het OS-instrumentarium aan om deze landen hierin te ondersteunen. In het oog springende voorbeelden hiervan zijn onder meer de inzet op *Aid for Trade*, het instrumentarium ten behoeve van private sectorontwikkeling en technische assistentie op het gebied van handelsfacilitatie.

² Handelsstrategie Europese Commissie: «Handel voor iedereen. Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid» http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154137.pdf

Binnen de EU blijft Nederland zich inzetten om handelsbeleid dusdanig vorm te geven dat het rekening houdt met de belangen van kwetsbare landen, en dat eventuele negatieve effecten beperkt worden. Zo heeft het kabinet recentelijk een onderzoek over de invloed van TTIP op lage-inkomenslanden laten uitvoeren en zet het in op de totstandkoming van ontwikkelingsvriendelijke handelsverdragen met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (EPA's). Ook is het kabinet pleitbezorger van flexibele regimes op het gebied van oorsprongsregels voor ontwikkelingslanden.

Klimaat en veiligheid

Over het verband tussen klimaatverandering en stabiliteit wordt veel geschreven. In de literatuur wordt klimaatverandering veelal aangeduid als «threat multiplier», een katalyserende factor die in samenspel met andere factoren instabiliteit kan vergroten. Vooral landen die om andere redenen al fragiel zijn, zullen hard worden getroffen. Belangrijk aspect daarbij is ongelijkheid, zowel binnen als tussen landen; klimaatverandering treft landen, regio's en bevolkingsgroepen immers niet in dezelfde mate.

Het vraagstuk van klimaat en veiligheid speelde een centrale rol in de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken georganiseerde conferentie *Planetary Security* die op 2 en 3 november jl. plaatsvond in het Vredespaleis in Den Haag. Een verslag van de conferentie is uw Kamer aangeboden (brief d.d. 8 februari 2016 met Kamerstuk 31 793, nr. 135). Nederland heeft hiermee het initiatief genomen om over een periode van meerdere jaren de internationale gemeenschap van experts en beleidsmakers op dit punt jaarlijks bijeen te brengen.

Ofschoon de term «klimaatvluchteling» juridisch niet erkend wordt, is aannemelijk dat sommige migratiestromen nu en in de toekomst mede kunnen ontstaan door directe en/of indirecte effecten van klimaatverandering. Dat kan migratie zijn van allerlei aard, tijdelijk, langdurig en circulair; lokaal, regionaal en internationaal. Causaliteit is soms eenduidig (bijvoorbeeld bij een specifieke natuurramp) maar meestal complex. Het is van belang dat deze effecten tijdig worden erkend en geadresseerd. Het *Planetary Security Initiative* heeft mede tot doel dit vraagstuk op de radar te krijgen van de diplomatieke gemeenschap. Agendering is hier tussenstation; einddoel is adequate respons te formuleren en uit te doen voeren. In zijn algemeenheid komt die erop neer dat er op een geïntegreerde wijze wordt gewerkt aan versterking van weerbaarheid van landen; maar altijd op context-specifieke wijze.

Tot slot: het kabinet werd gevraagd om de effecten van klimaatverandering, wapenleveranties en handels- en belastingpolitiek voor instabiliteit in kaart te brengen, naar aanleiding van de toenemende instabiliteit in de nabije omgeving van Europa met een aanzienlijke vluchtelingenstroom als gevolg. De relatie tussen deze internationale factoren en instabiliteit is complex, verschilt per land en kent dan ook geen eenduidig antwoord. Het kabinet erkent dat, naast interne factoren, ook externe factoren mogelijk een rol spelen bij het ontstaan en soms ook het verergeren van conflicten en instabiliteit en houdt de Nederlandse rol daarbij steeds kritisch tegen het licht. In een tijd waarin de nabije omgeving van Europa gekenmerkt wordt door (mogelijk langdurig) conflict met massale vluchtelingenstromen als gevolg, is het van het grootste belang oorzaken integraal aan te pakken. Het kabinet doet daartoe een aanzet via het fonds voor de aanpak van grondoorzaken van migratie door te investeren in economische ontwikkeling, gelijke kansen en veiligheid in fragiele staten. Het

doet dat ook via de inzet op beleidscoherentie voor ontwikkeling, die onder andere gericht is op de ontwikkelingseffecten van de belasting-, handels- en veiligheidspolitiek en het klimaatbeleid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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