

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

579

Vragen van het lid **Van den Nieuwenhuijzen** (GroenLinks) aan de Minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking over *speculeren met schulden van ontwikkelingslanden door zogeheten «Aasgierfondsen.»* (ingezonden 1 oktober 2020).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Minister van Financiën (ontvangen 27 oktober 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Aasgierfondsen ruiken hun kans»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Heeft u zicht op hoeveel aasgierfondsen binnen ons Koninkrijk (dus inclusief het Caribische deel) zijn gevestigd? Zo nee, wat gaat u doen om dit inzicht te verkrijgen?

Antwoord 2

Hoewel er geen eenduidige definitie bestaat, wordt met aasgierfondsen bedoeld op een klein deel van de obligatiebeleggers, die investeren in sterk afgeprijsd schuld papier van landen die kampen met betalingsbalansproblemen (*distressed debt*) met als doel een zo groot mogelijk deel van de hoofdsom en renteverplichtingen te ontvangen. Het onderscheid tussen bonafide obligatiebeleggers en «aasgierfondsen» is in de praktijk niet altijd te maken. Hierdoor kan ook niet worden bepaald hoeveel zich er binnen het Koninkrijk bevinden.

¹ VPRO Tegenlicht, 25 september 2020, «Hoe «aasgierfondsen» onze economie verzieken», <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/artikelen/2020/Aasgierfondsen-ruiken-hun-kans.html>

Vraag 3

Welke concrete resultaten zijn er tot dusver behaald door de Nederlandse financiering van de African Legal Support Facility en het pleiten binnen de G20 en het IMF voor «collective action clauses», ter bestrijding van aasgierfondsen?²

Antwoord 3

Nederland is sinds 2013 donator van de African Legal Support Facility (ALSF). Die organisatie staat Afrikaanse landen juridisch bij in de procesvoering met «aasgierfondsen». Naast procesvoering adviseert ALSF ook bij de uitgifte van nieuwe schuld, bijvoorbeeld over de formulering van de leendocumentatie om zo toekomstige problemen met onwelwillende obligatiebeleggers te voorkomen. Zo won de Democratische Republiek Congo met hulp van ALSF in hoger beroep een rechtszaak van een obligatiebelegger. Mede door capaciteitsversterking en verbeterde leendocumentatie is de behoefte aan juridische bijstand bij procesvoering de afgelopen jaren verminderd. ALSF heeft daardoor een meer preventieve functie ingenomen en adviseerde bij schulduitgifte en herstructurerings in onder andere Kameroen, Gambia, Niger, Tunesië, Guinee-Bissau en Somalië.

De toenemende aanwezigheid van Collective Action Clauses (CAC's) in obligatiecontracten heeft bijgedragen aan het spoedige verloop van recente herstructurerings van private claims. Deze herstructurerings waren in grotere mate preventief³, van kortere duur en met een hogere participatie van crediteuren dan voorheen. Sinds oktober 2014 bevat naar schatting van het IMF ongeveer 88% van de internationale schulduitgiftes CAC's.⁴ Tegelijkertijd heeft het tijd nodig voordat alle bestaande obligaties zonder CAC's zijn vervallen en vervangen door obligaties met CAC's. Het IMF stimuleert de opname van CAC's in obligatiecontracten.

Vraag 4

Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de gesprekken die het kabinet heeft gevoerd, of nog voert, met het Institute of International Finance als vertegenwoordiger van private crediteuren?

Antwoord 4

Nederland voert gesprekken met het Institute of International Finance (IIF) binnen de Club van Parijs. De gesprekken dit jaar hebben zich voornamelijk toegespitst op mogelijke deelname van de private sector aan schuldenmoratorium (*Debt Service Suspension Initiative*) van de G20 en de Club van Parijs. Deelname van private crediteuren aan het DSSI is desondanks vooralsnog uitgebleven. Complicerende factor is daarbij dat ontwikkelingslanden zeer terughoudend zijn in het aanvragen van DSSI-bijdragen van de private sector uit angst voor negatieve effecten op hun kredietrating en voor verlies van toegang tot de kapitaalmarkten.

Het IMF deed recent een oproep tot het herzien van de internationale schuldenarchitectuur, waarover momenteel ook met de private sector gesproken wordt.⁵ In de Club van Parijs onderschrijft Nederland het uitgangspunt dat de lasten van eventuele schulderstructurerings eerlijk tussen crediteuren gedeeld worden, waarbij middels het principe van *comparability of treatment* van private crediteuren wordt verwacht dat ze minstens in gelijke mate als officiële crediteuren bijdragen aan een herstructurering.

Vraag 5, 6

Bent u bekend met gevallen waarin Nederlands ontwikkelingsgeld terecht is gekomen bij een aasgierfonds? Zo nee, wat heeft u gedaan om dit te onderzoeken? Zo ja, om welk totaalbedrag gaat het?

² Kamerstuk 21 501 04, nr. 232, pagina 14.

³ Dat wil zeggen dat er een herstructureringsovereenkomst was voordat een lenend land daadwerkelijk de eerder afgesproken betalingen niet meer kon voldoen.

⁴ IMF (2019) – Fourth Progress Report on Inclusion of Enhanced Contractual Provisions in International Sovereign Bond Contract

⁵ <https://blogs.imf.org/2020/10/01/reform-of-the-international-debt-architecture-is-urgently-needed/>

Kunt u uitsluiten dat Nederlands ontwikkelingsgeld, gericht op schuldenverlichting of begrotingssteun, in de zakken van aasgierfondsen verdwijnt door de speculatie met schulden? Zo nee, kunt u een inschatting geven van hoeveel ontwikkelingsgeld hieraan verloren gaat?

Antwoord 5, 6

Er zijn mij geen gevallen bekend waarin Nederlands ontwikkelingsgeld bij investeerders in *distressed debt* terecht is gekomen. Door middel van steun aan ALSF en verschillende andere organisaties gericht op technische assistentie om schuldmanagementcapaciteit te versterken probeert Nederland «aasgierfondsen» zoveel mogelijk de wind uit de zeilen te nemen. Volledig uitsluiten dat er toch geld bij «aasgierfondsen» terecht komt is echter onmogelijk.

Vraag 7

Welke juridische instrumenten worden doorgaans door aasgierfondsen ingezet om schuldenlanden te dwingen tot het betalen van schulden en hoge rentes?

Antwoord 7

«Aasgierfondsen» zetten vaak grote druk op (ontwikkelings)landen door te dreigen met kostbare, voortslepende juridische procedures die vaak plaatsvinden in het VK en New York, jurisdicties die als «crediteurvriendelijk» bekend staan. Ook komt het voor dat «aasgierfondsen» persconferenties organiseren of berichten in de media plaatsen om het betreffende ontwikkelingsland in diskrediet te brengen. Indien juridische procedures worden gevoerd en een rechtbank stelt een «aasgierfonds» in het gelijk omdat het betreffende land niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen, kan het fonds beslag leggen op buitenlandse bezittingen en tegoeden van een land.

Vraag 8, 9, 10

Deelt u de mening dat het niet mogelijk zou moeten zijn voor aasgierfondsen om via rechterlijke procedures een hoger bedrag af te dwingen dan de aankoopssom van de schulden? Zo nee, waarom niet?

Deelt u de mening dat, in lijn met de oproep door de Adviescommissie van de Mensenrechtenraad van de VN uit 2016⁶, Nederland zou moeten onderzoeken of nationale wetgeving ter bestrijding van Aasgierfondsen ingevoerd kan worden, zoals bijvoorbeeld in België reeds het geval is? Zo ja, bent u voornemens dit te gaan doen, en op welke termijn verwacht u hier zicht op te hebben?

Bent u bereid de Europese Commissie te verzoeken om te onderzoeken of Europese wetgeving tegen aasgierfondsen mogelijk en wenselijk is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8, 9, 10

Ik vind het speculeren met de schulden van ontwikkelingslanden die betalingsbalansproblemen hebben onwenselijk. De Belgische wet die het in België onmogelijk maakt een hoger bedrag af te dwingen dan de aankoopssom op de secundaire markt vind ik daarom interessant. Het IMF stelde recent dat anti-aasgierwetgeving, zoals die in Frankrijk, het VK en België, een relatief nieuw fenomeen is en dat nog weinig bekend is over de precieze uitwerking in de praktijk. De wetgeving verschilt in de genoemde landen sterk en het IMF noemt als risico dat indien wetgeving niet zorgvuldig wordt vormgegeven, deze de werking van secundaire markten kan schaden.⁷ De meeste procesvoering met «aasgierfondsen» vindt plaats onder het recht van het VK of New York. Anti-aasgierwetgeving is daarom het meest effectief indien die jurisdicties dergelijke wetgeving invoeren. Alhoewel het VK reeds dergelijke wetgeving kent, is de reikwijdte daarvan zeer beperkt omdat deze alleen van toepassing is op schulden die in het verleden onderdeel uitmaakten van schuldverlichting onder het *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*.

⁶ VN Mensenrechtenraad, 20 juli 2016, «Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the activities of vulture funds and the impact on human rights», <https://digitallibrary.un.org/record/847976#record-files-collapse-header> (pagina 11)

⁷ IMF (2020) The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors—Recent Developments, Challenges, And Reform Options

Nationale wetgeving in Nederland of Europese regelgeving zou daarmee voornamelijk symbolische waarde hebben.

Het IMF heeft recent een oproep gedaan tot verdere verbetering van de internationale schuldenarchitectuur en noemde hierbij anti-aasgierwetgeving als een van de mogelijke oplossingen voor (toekomstige) schuldenproblemen. Nederland steunt een multilaterale aanpak, bij voorkeur in de context van het IMF, om zo de effectiviteit en coherentie tussen verschillende wetten te bevorderen.