



# Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

## “Het beheer van de buitenlandse schulden van de ontwikkelingslanden”

### 1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op het beheer van de buitenlandse schulden van de ontwikkelingslanden. Het formuleert aanbevelingen om het beheer van de schulden coherent te maken met de principes van het internationaal recht en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen. Het analyseert meer bepaald de rol van “aasgierfondsen” in de context van het verzoek tot nietigverklaring van de Belgische wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken, dat bij het Grondwettelijk Hof is ingediend door het fonds *NML Capital*.

Het advies werd goedgekeurd door de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling tijdens haar vergadering van 12 december 2016.

Oorspronkelijke taal van dit document: Frans.

### 2. Beschrijving van de problematiek

02. Volgens de Verklaring over de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen die zijn goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de VN in september 2015<sup>1</sup> vormt de “schuldenlast” van de ontwikkelingslanden een belemmering om die doelstellingen te behalen. Krachtens de Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling 17, met betrekking tot de versterking van het wereldwijde partnerschap voor duurzame ontwikkeling, hebben de staats- en regeringsleiders zich ertoe verbonden dat ze zullen “de ontwikkelingslanden bijstaan in hun streven naar schuldhoudbaarheid op lange termijn via gecoördineerde beleidslijnen waarbij aandacht wordt besteed aan het aanmoedigen van de schuldfinanciering, de schuldverlichting en de schuldherschikking, indien van toepassing, en de externe schuld aanpakken van arme landen met een grote schuldenlast om hun schulden crisis in te perken” (paragraaf 17.4)

03. Op 31 december 2014 had België meer dan 305 miljoen euro schuldvorderingen op drieënveertig landen, waaronder meer dan 72 miljoen euro op acht debiteurlanden die worden beschouwd als “laaginkomenland” en meer dan 22 miljoen euro op negen debiteuren die worden omschreven als “minst ontwikkeld land”. Op dezelfde datum had Delcredere (de Belgische openbare kredietverzekeraar) dan weer voor 647,68 miljoen euro vorderingen op zeventien debiteurlanden.

04. Door het HIPC-initiatief voor de verlichting van de schulden van een dertigtal arme landen met een hoge schuldenlast en de opleving van de internationale conjunctuur als gevolg van de stijging van de grondstoffen prijzen en de daling van de rentevoeten, zijn de schulden van de ontwikkelingslanden in de jaren 2000 wat draaglijker geworden. Dit heeft meerdere arme landen ertoe aangezet om te lenen op de internationale financiële markten. Maar door de daling van de grondstoffen prijzen en de verslechterende internationale conjunctuur zijn de schuldenlanden sinds 2010 kwetsbaarder geworden voor externe schokken<sup>2</sup>.

05. In geval van niet-betaling en bij gebrek aan een multilateraal mechanisme voor schuldherschikking waarmee een land met schulden kan onderhandelen over een herschikking van zijn schulden volgens voorwaarden die gelden voor al zijn schuldeisers, komen vaak “free-riderpraktijken” van schuldeisers voor.

---

<sup>1</sup> A/70/L.1.

<sup>2</sup> IMF, “Global Financial Stability Report”, oktober 2015; Conferentie van de Verenigde Naties over Handel en Ontwikkeling (UNCTAD), *Economic Development in Africa Report 2016. Debt Dynamics and Development Finance in Africa*, New York en Genève, 2016.



Dat is het gedrag van schuldeisers die weigeren mee te werken aan de schuldherschikking en eisen dat hun vorderingen integraal worden terugbetaald, ten nadele van het schuldenland en de andere schuldeisers.

06. Een van de factoren die de ontwikkelingslanden bijzonder kwetsbaar maken is het gedrag van zogenaamde “aasgierfondsen”, die zich toeleggen op het tegen een lage prijs afkopen van schuldbewijzen met de bedoeling om later een juridische procedure aan te spannen om de volledige nominale waarde van die schuldvorderingen betaald te krijgen, vermeerderd met het bedrag van de interesten en eventuele boetes<sup>3</sup>.

07. De wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken<sup>4</sup> staat een Belgisch rechter, onder bepaalde voorwaarden, toe het recht op terugbetaling van het “aasgierfonds” te beperken tot de waarde die het fonds heeft betaald om de betreffende schuldpapieren af te kopen<sup>5</sup>. Met andere woorden: de Belgische wet verhindert de aasgierfondsen om een hoger bedrag te eisen dan dat waarvoor zij de schulden hebben aangekocht op de secundaire markt. *NML Capital*, dochter van de groep *Elliott Management Corporation*, diende in maart 2016 bij het Grondwettelijk Hof een verzoek tot nietigverklaring van deze wet in.

08. Een deel van de schuld van de ontwikkelingslanden bestaat, volgens het internationaal recht, uit illegale, ondraaglijke of ongeoorloofde schulden. Illegale schulden zijn schulden die zijn aangegaan in overtreding van de geldende wettelijke procedures (bijvoorbeeld door de parlementaire procedures te ontwijken), schulden waarbij sprake is van een zware fout van de schuldeiser (bijvoorbeeld door gebruik te maken van corruptie, bedreiging of dwang) of die voortkomen uit leningen tegen voorwaarden die indruisen tegen het nationaal recht (van het debiteur- of crediteurland) en/of tegen het internationaal recht, zoals de algemene rechtsbeginselen. Ondraaglijke en ongeoorloofde schulden voldoen volgens de richtsnoeren over buitenlandse schuld en mensenrechten aan drie criteria: “i) het ontbreken van de instemming van de bevolking van de debiteurstaat; ii) het ontbreken van voordelen voor de bevolking van de debiteurstaat; en iii) het feit dat de schuldeisers op de hoogte waren van dit ontbreken van instemming en voordelen.”<sup>6</sup>

09. Het beheer van de staatsschulden is geen specifiek probleem voor de ontwikkelingslanden. Verscheidene lidstaten van de Europese Unie hebben een onhoudbare overheidsschuld en zijn kwetsbaar voor speculatie op schuldbewijzen die zou kunnen leiden tot een aantasting van hun financiële rating, een verhoging van de risicopremie en moeilijkheden om de betaling van de schuldendienst te verzekeren. Een internationaal kader dat de coherentie in het schuldenbeheer en het verwezenlijken van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen zou bevorderen, zou dus ook gunstig zijn voor de ontwikkelde landen.

### 3. Aanbevelingen

10. De Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling adviseert dat België de volgende acties overweegt:

- Een audit doorvoeren van de Belgische schuldvorderingen om de eventuele illegale, ondraaglijke en ongeoorloofde vorderingen van België te identificeren, in uitvoering van de resoluties die zijn

---

<sup>3</sup> A. Zacharie en A. Gambini (coord.), *Fonds vautours: rationalité, éthique et solutions*, Dounia - Revue d'intelligence stratégique et des relations internationales, n°5, L'Harmattan/CISRI, juni 2012.

<sup>4</sup> Belgisch Staatsblad, 11 september 2015.

<sup>5</sup> Deze wet volgde op een eerste wet uit 2008 die verhinderde dat aasgierfondsen beslag konden leggen op financiële middelen die voortkomen uit Belgische openbare ontwikkelingshulp.

<sup>6</sup> De richtsnoeren over buitenlandse schuld en mensenrechten staan vermeld als bijlage bij het verslag van Cephias Lumina, onafhankelijk expert over de gevolgen van de buitenlandse schuld en de daarmee verbonden internationale verplichtingen van staten voor de volle uitoefening van alle mensenrechten, en in het bijzonder van de economische, sociale en culturele rechten, voorgelegd aan de 20ste zitting van de Mensenrechtenraad van 10 april 2012 (A/HCR/20/23). De richtsnoeren zijn goedgekeurd door de Mensenrechtenraad.



goedgekeurd door de Belgische parlementen<sup>7</sup> en het internationaal recht<sup>8</sup>.

- De Belgische schuldvorderingen op ontwikkelingslanden die voortkomen uit illegale, ondraaglijke of ongeoorloofde schulden kwijtschelden.
- Een raamovereenkomst sluiten met de betrokken ontwikkelingslanden om een plan op te stellen voor investeringen die worden gefinancierd met de bedragen die vrijkomen door de kwijtschelding van illegale, ondraaglijke of ongeoorloofde schulden en die bestemd zijn voor de sectoren die als prioritair worden beschouwd om de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken.
- De andere lidstaten van de Europese Unie en van de Club van Parijs ertoe aansporen om gelijkaardige maatregelen te nemen.

11. Een eind helpen maken aan de praktijken van de “aasgierfondsen”:

- Het Belgisch beleid om de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken bevestigen, ook in het kader van beroep bij het Grondwettelijk Hof voor het behoud van de wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken, die verbiedt dat een hedgefonds voordeel haalt uit een overduidelijke wanverhouding tussen de aankoopprijs van schuldvorderingen en het bedrag dat voor de rechtbank wordt geëist.
- De andere lidstaten van de Europese Unie en van de OESO ertoe aansporen om gelijkaardige wetten goed te keuren.

12. De instelling van een multilateraal mechanisme voor de herschikking van staatsschulden bevorderen:

- Het instellen van een onafhankelijk, transparant en rechtvaardig multilateraal mechanisme voor de herschikking van staatsschulden ondersteunen, om de staten die hun schulden niet kunnen betalen in staat te stellen akkoorden te onderhandelen over de herschikking van hun schulden die gelden voor alle schuldeisers en “free-riderpraktijken” onmogelijk maken.
- De negen principes voor de herschikking van staatsschulden toepassen zoals vastgelegd in de resolutie goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 september 2015<sup>9</sup>.
- Aandringen op het systematisch opnemen van “clausules inzake collectieve actie” in nieuwe obligatieleningen, die garanderen dat een akkoord tot schuldherschikking dat wordt goedgekeurd door een bijzondere meerderheid van 65% van de schuldeisers, geldt voor alle schuldeisers.

#### 4. Verantwoording van de aanbevelingen

13. Al verscheidene jaren onderstrepen diverse organen van de Verenigde Naties die bevoegd zijn voor mensenrechten dat de afbetaling van de schuldendienst door staten een belemmering kan vormen voor ontwikkeling en het verwezenlijken van de mensenrechten<sup>10</sup>. De voorbije jaren is vooral gewezen op twee bekommernissen: enerzijds de belemmering die de terugbetaling van de schulden vormt voor het

---

<sup>7</sup> Met name de resolutie van de Belgische Senaat van 27 maart 2007 over de kwijtschelding van de schulden van de minst ontwikkelde landen.

<sup>8</sup> Met name de richtsnoeren over buitenlandse schuld en mensenrechten, bijlage bij het verslag van Cephias Lumina, onafhankelijk expert over de gevolgen van de buitenlandse schuld en de daarmee verbonden internationale verplichtingen van staten voor de volle uitoefening van alle mensenrechten, en in het bijzonder van de economische, sociale en culturele rechten, van 10 april 2012 (A/HCR/20/23).

<sup>9</sup> Resolutie A/69/L.84 van de Algemene Vergadering van de VN, goedgekeurd op 10 september 2015.

<sup>10</sup> Zie de resoluties en besluiten goedgekeurd door de Mensenrechtencommissie over de gevolgen van de buitenlandse schuld voor de volle uitoefening van de mensenrechten, en in het bijzonder van de economische, sociale en culturele rechten, onder andere de resoluties 1998/24, 1999/22, 2000/82, 2004/18 en 2005/19 van de Commissie, van respectievelijk 17 april 1998, 23 april 1999, 26 april 2000, 16 april 2004 en 14 april 2005, evenals resoluties 7/4, 11/5, 14/4, 17/7, 19/38, 20/10 van de Mensenrechtenraad, van respectievelijk 27 maart 2008, 17 juni 2009, 17 juni 2010, 16 juni 2011, 23 maart 2012 en 18 juli 2012 en de beslissing 12/119 van de Raad van 2 oktober 2009.



verwezenlijken van de economische, sociale en culturele rechten en ook van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen; en anderzijds de activiteiten van de “aasgierfondsen”, die vorderingen afkopen tegen een lage prijs om daarna voor de nationale rechtbanken de terugbetaling van de nominale waarde van de lening te eisen.

### **De buitenlandse schuld als belemmering voor de verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen**

14. De Mensenrechtenraad van de VN onderstreept in zijn resolutie van 23 maart 2016 dat “de wereldwijde economische en financiële crisis ook een dreiging vormt voor de houdbaarheid van de schuld in bepaalde ontwikkelingslanden, onder andere omwille van haar impact op de reële economie en van de toename van leningen die worden aangegaan om de negatieve gevolgen van de crisis te verzachten, en dat de financiële crises en de als gevolg daarvan genomen bezuinigingsmaatregelen ernstige nefaste gevolgen hebben gehad op sociaal vlak, waardoor de ongelijkheid werd bestendig of versterkt”. De verslechterende internationale conjunctuur heeft in verscheidene ontwikkelingslanden geleid tot problemen met de houdbaarheid van de schuld: volgens een onderzoek van de ngo *Jubilee UK*<sup>11</sup> hebben twaalf ontwikkelingslanden betalingsmoeilijkheden<sup>12</sup>, tweeëntwintig landen lopen het risico om op termijn dezelfde moeilijkheden te krijgen (waaronder drie partnerlanden van België: Burkina Faso, Mali, Niger)<sup>13</sup> en veertien andere landen lopen een “heel hoog” risico van overmatige buitenlandse schulden (waaronder vier partnerlanden van België: Mozambique, Oeganda, Senegal en Tanzania)<sup>14</sup>.

15. Een schuldenaudit is een aanbeveling die vermeld staat in de richtsnoeren van de VN over buitenlandse schulden en mensenrechten. Die audit zou “het proces van intekening op leningen, het gebruik van de geleende middelen en de impact van de schuld op de ontwikkeling en de verwezenlijking van de mensenrechten moeten beoordelen (paragraaf 68). Hij zou bovendien “participatief” en “transparant” moeten zijn. Die voorwaarden worden verduidelijkt in de paragrafen 29, 30, 31 en 32 en worden uitgewerkt in het volgende deel.

16. De resolutie van de Senaat van 27 maart 2007 vraagt de regering om een moratorium in te stellen met bevrozing van de rente op de terugbetaling van de bilaterale schulden van de minst ontwikkelde landen (MOL's) en de arme landen met een hoge schuldenlast (HIPC); en om “zo snel mogelijk een raamovereenkomst te sluiten om de nadere voorwaarden vast te leggen voor de totale kwijtschelding van de schulden van deze landen en [...] bepalen welke sectoren van menselijke ontwikkeling die verband houden met de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling prioritair zullen moeten worden gefinancierd met de middelen die vrijkomen door deze kwijtschelding”.

### **De strijd tegen de “aasgierfondsen”**

17. De actie van de “aasgierfondsen” vormt een belemmering voor de verwezenlijking van de mensenrechten en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen. Zoals de Mensenrechtenraad van de VN stelt

---

<sup>11</sup> Jubilee UK (2015), “The new debt trap”, Londen, p. 13.

<sup>12</sup> Deze twaalf landen hebben een schuld die hoger ligt dan 30% van het BBP en besteden meer dan 15% van hun inkomen aan de terugbetaling ervan: Belize, Costa Rica, Gambia, Grenada, de Marshall eilanden, Jamaica, Libanon, de Dominicaanse Republiek, El Salvador, Sri Lanka, Saint Vincent en de Grenadines en Tunesië.

<sup>13</sup> Deze tweeëntwintig landen hebben een schuld die hoger ligt dan 30% van het BBP en zullen volgens de ramingen de komende jaren meer dan 15% van hun inkomen besteden aan de terugbetaling ervan of zullen een begrotingstekort kennen van meer dan 5% van het BBP: Burkina Faso, Cambodja, Kameroen, Ivoorkust, Djibouti, Guyana, Haïti, Kirgizië, Lesotho, Liberia, Madagaskar, de Maldiven, Mali, Niger, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Rwanda, Sierra Leone, Saint Lucia, Tsjad, Togo, Tonga, Zambia.

<sup>14</sup> Het gaat om de volgende veertien landen: Bhutan, Kaapverdië, Dominica, Ethiopië, Ghana, Laos, Mauritanië, Mongolië, Mozambique, Oeganda, Samoa, Sao Tomé en Principe, Senegal, Tanzania.



in zijn resolutie van 23 september 2014: “de activiteiten van de aasgierfondsen brengen sommige van de problemen van het internationale financiële systeem aan het licht en getuigen van het onrechtvaardige karakter van het huidige systeem, dat een rechtstreekse bedreiging vormt voor de uitoefening van de mensenrechten in de debiteurstaten”. De Afrikaanse landen zijn de belangrijkste doelwitten van de aasgierfondsen, met gemiddeld acht nieuwe rechtszaken per jaar<sup>15</sup>.

18. In haar resolutie van 27 juli 2015 (paragraaf 100) geeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de staten de aanbeveling om regels op te stellen tegen de “aasgierfondsen”, die door hun optreden enerzijds de staten in financiële moeilijkheden de bedragen ontzeggen die nodig zijn voor hun ontwikkeling en voor het welzijn van hun bevolking en anderzijds de collectieve acties voor schuldherschikking van de landen met een hoge schuldenlast verstoren.

19. De wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken is bedoeld om de praktijken van de “aasgierfondsen” te verbieden. Volgens die wet kan een schuldeiser voor de Belgische rechtbanken niet de terugbetaling verkrijgen van de vordering die hij heeft verworven in geval van “een klaarblijkelijke wanverhouding tussen de waarde van het afkopen van de lening of de schuld door de schuldeiser en de nominale waarde van de lening of schuld, of tussen de waarde van het afkopen van de lening of de schuld door de schuldeiser en de bedragen waarvan hij de betaling eist”, op voorwaarde dat ten minste een van de andere in de wet vermelde elementen voorhanden is, zoals de financiële nood situatie van de staat op het ogenblik van de afkoop van de lening of schuld; de domiciliëring van de schuldeiser in een belastingparadijs; zijn weigering om mee te werken aan de herschikking van de schuld of ook nog de nefaste impact van zijn optreden voor de levensomstandigheden van de bevolking in de getroffen staat. Als aan deze voorwaarde is voldaan, wordt het voordeel dat de schuldeiser nastreeft als “ongeoorloofd” omschreven. Bijgevolg kan hij enkel het bedrag ontvangen dat hij heeft betaald om de vordering af te kopen, zelfs wanneer hij een gunstige beslissing heeft gekregen in het buitenland. In maart 2016 heeft het fonds *NML Capital* voor het Grondwettelijk Hof een beroep tot nietigverklaring van de wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken ingediend. Op het moment van de goedkeuring van dit advies is dat verzoek nog altijd aanhangig.

20. Het Actieprogramma van Addis-Abeba over de financiering van de ontwikkeling (juli 2015) adviseert de regeringen om wetgevende maatregelen te nemen zoals die in België zijn getroffen: “het baart ons zorgen dat minderheidsobligatiehouders die weigeren mee te werken kunnen ingaan tegen de wil van de grote meerderheid van de obligatiehouders die aanvaarden de schulden te herschikken van een land dat in een schulden crisis verkeert, gezien de mogelijke ruimere gevolgen in andere landen. We stellen vast dat sommige landen wetgevende initiatieven hebben genomen om dergelijke activiteiten te voorkomen en moedigen alle regeringen aan om passende maatregelen te nemen”<sup>16</sup>.

21. De resolutie van het Europees Parlement van 19 mei 2015 over de financiering van ontwikkeling “benadrukt dat duurzame oplossingen voor de schuldenproblematiek, waaronder normen voor verantwoord verlenen en opnemen van krediet, moeten worden gefaciliteerd door middel van een multilateraal juridisch kader voor staatsschuldherstructurering, met het doel de schuldenlast te verlichten en onhoudbare schuldenlasten te voorkomen; verzoekt de Europese Unie zich in de VN-onderhandelingen over dit kader constructief op te stellen” (punt 46).

22. De resolutie die op 10 september 2015 is goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voorziet negen principes voor de herschikking van staatsschulden, om een eind te maken aan de

---

<sup>15</sup> Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties: “Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights: the activities of vulture funds”, resolutie A/HRC/27/L.26. Genève, 23 september 2014.

<sup>16</sup> Actieprogramma van Addis-Abeba naar aanleiding van de derde internationale conferentie over de financiering van de ontwikkeling (Actieprogramma van Addis-Abeba), goedgekeurd door de AV van de VN, resolutie 69/313 van 27 juli 2015, §100, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.82&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82&Lang=F)



Adviesraad inzake beleidscoherentie  
ten gunste van ontwikkeling  
Conseil consultatif sur la cohérence  
des politiques en faveur du développement

“free-riderpraktijken” van de “aasgierfondsen”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://www.rightingfinance.org/wp-content/uploads/2015/09/resolution.pdf> ; <http://eurodad.org/UNdebtprinciples>.