

32 049 (R 1891)

Wijzigingen van de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetaire Fonds; Washington, 28 april 2008 en 5 mei 2008

Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 april 2009 en het nader rapport d.d. 20 juli 2009 aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 2009, no. 09.000552, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Financiën, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt de Wijzigingen van de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetaire Fonds; Washington, 28 april 2008 en 5 mei 2008 (Trb. 2009, 17), met toelichtende nota.

De wijzigingen in de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetaire Fonds (hierna: de overeenkomst) hebben betrekking op de stemverhoudingen binnen het Internationale Monetaire Fonds (hierna: het IMF) en de verruiming van het beleggingsmandaat van het IMF. Deze wijzigingen treden in werking nadat drievijfde van alle lidstaten met vijfentachtig procent van het totaal van de stemmen de desbetreffende wijzigingen heeft aanvaard, en de lidstaten hiervan in kennis zijn gesteld door het IMF. Indien deze wijzigingen in werking treden voordat het Koninkrijk deze heeft aanvaard, worden de wijzigingen geacht tot stand te zijn gekomen als een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, in welk geval artikel 92 van de Grondwet van toepassing is.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de voorgestelde wijzigingsprocedure, de versterking van het stemrecht, de verruiming van het beleggingsmandaat in verband met de doelstellingen van het IMF en de recente ontwikkelingen in de wereldeconomie.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 februari 2009, nr. 09.000552, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 april 2009, nr. W06.09.0049/III/K, bied ik U hierbij aan.

1. Wijzigingsprocedure

In de toelichtende nota wordt erop gewezen dat op grond van artikel XXVIII van de Overeenkomst een wijziging voor alle lidstaten van kracht wordt, nadat drievijfde van de lidstaten met vijfentachtig procent van het totaal van de stemmen de desbetreffende wijziging heeft aanvaard en de lidstaten hiervan in kennis zijn gesteld door het IMF. Ingevolge onderdeel c van artikel XXVIII treedt

de wijziging in dat geval inwerking drie maanden nadat de lidstaten hiervan in kennis zijn gesteld. Deze regeling brengt voor het Koninkrijk mee dat, wil de gebruikelijke goedkeuringsprocedure voor een verdragswijziging kunnen worden gevolgd, deze dient te zijn voltooid voordat het tijdstip van inwerking-treding aanbreekt. Indien de goedkeuring niet op dat tijdstip is verkregen, heeft de regeling tot gevolg dat het Koninkrijk wordt gebonden aan de wijziging van een verdrag zonder dat deze binding ingevolge artikel 91 van de Grondwet is voorafgegaan door uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van de Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba. De toelichtende nota gaat ervan uit dat in dat geval de wijziging moet worden gezien als een besluit van een volkenrechtelijke organisatie als bedoeld in artikel 91 van de Grondwet. Uit de toelichting blijkt niet of in dat geval de nog lopende parlementaire goedkeuringsprocedure wordt voortgezet.

Onder verwijzing naar eerdere adviezen over vergelijkbare regelingen¹ is de Raad van State van oordeel dat van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie geen sprake kan zijn, nu de wijzigingen in beginsel aanvaarding van de afzonderlijke lidstaten volgens hun eigen daarvoor geldende procedures behoeven. De goedkeuringsprocedure dient dan ook in dat geval ingevolge het eerste lid van artikel 91 van de Grondwet te worden voortgezet, tenzij goedkeuring achterwege kan blijven met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. De toelichtende nota dient op dit punt dan ook naar het oordeel van de Raad te worden aangepast.

1. De Raad maakt een opmerking over de regeling in het verdrag voor wijzigingen. De tekst van de toelichtende nota is op dit punt gelijk aan die van de toelichting op de vierde wijziging van het IMF-verdrag (Kamerstukken 1998/99, 26 244 (R1623)). Deze bevat een redactionele verbetering, gesuggereerd door de Raad in zijn advies van 12 juni 1998, waaruit blijkt dat de Raad het geheel eens was met het ter zake gestelde. Er is dan ook geen reden om de tekst van de toelichtende nota aan te passen, temeer daar deze het vaste verdragsbeleid van het Koninkrijk weergeeft (zie laatstelijk Kamerstukken 2006–2007, 31 078, nr. 2). De toelichting is wel aangevuld met de opmerking dat een eventuele nog lopende goedkeuringsprocedure kan worden voortgezet. Het is immers van belang dat de regering weet of het parlement zijn goedkeuring hecht aan een dergelijke wijziging. Overigens is al eerder erop gewezen dat het hier gaat om een hypothetische situatie, gezien de plicht van de regering verdragen zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan te bieden, en het grote aantal en het grote aantal aanvaarding dat bij dergelijke verdragen nodig is voor inwerking-treding van een wijziging.

2. Versterking positie lidstaten met klein stemgewicht. Volgens de toelichtende nota beogen de wijzigingen in het stemrecht en de mogelijkheid voor Bewindvoerders van grote kiesgroepen om een extra plaatsvervanger te benoemen, de invloed en de vertegenwoordiging van landen met een kleine economie en een klein stemgewicht te vergroten. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Benoeming extra vertegenwoordiger
Artikel XII van de overeenkomst bevat bepalingen over de inrichting en de bevoegdheden van de Raad van Bestuur. Deze bestaat uit een Managing Director en twintig Bewindvoerders. Ingevolge artikel XII, sectie 3, onderdeel e, benoemt elke Bewindvoerder een plaatsvervanger. Deze mag deelnemen aan de besprekingen in de Raad van Bestuur maar heeft daar geen stemrecht, indien de betreffende Bewindvoerder zelf aanwezig is. Ingevolge onderdeel f van deze sectie kan, indien een Bewindvoerder meer dan 90 dagen vóór de afloop van zijn termijn aftreedt voor het resterende deel van die termijn, een andere Bewindvoerder worden benoemd. Gedurende de periode dat er geen Bewindvoerder is, oefent diens plaatsvervanger zijn bevoegdheden uit, met uitzondering van die van de benoeming van een plaatsvervanger. De overeenkomst voorziet er in dat een Bewindvoerder twee plaatsvervangers mag benoemen. Volgens de toelichtende nota wordt hiermee de vertegenwoordiging van lidstaten met een klein stemgewicht bevorderd, omdat de beide Afrikaanse Bewindvoerders een extra plaatsvervanger benoemd kunnen krijgen.

¹ Onder meer het advies inzake het Internationaal Verdrag voor de bescherming van Planten, Kamerstukken II 2000/01, 27 506 A, en het advies inzake het Verdrag tot wijziging van het Statuut van de Latijns-Amerikaanse Commissie voor Burgerluchtvaart, Kamerstukken II 2001/02, 28 049, (R 1703) A.

De Raad ziet niet direct hoe deze maatregel de invloed van lidstaten met een klein stemgewicht kan vergroten, omdat ter vergadering de plaatsvervaarders van de Bewindvoerders niet tegelijkertijd hun functie kunnen uitoefenen. Hij adviseert in de toelichtende nota uiteen te zetten hoe de invloed van lidstaten met een klein stemgewicht door de voorgestelde maatregel wordt vergroot.

b. Verhoging aantal basisstemmen

De verdeling van het aantal stemmen wordt geregeld in sectie 5 van artikel XII. Ingevolge onderdeel a van deze sectie heeft elke lidstaat 250 basisstemmen. Daarnaast krijgen lidstaten voor elke 100 000 speciale trekkingsrechten (SDR's) één extra stem toegekend. Voor stemprocedures op grond van artikel V telt bij de vaststelling van het aantal stemmen ook de aankoop en de verkoop van SDR's mee.

De overeenkomst voorziet in een vaststelling dat het aantal basisstemmen 5,502% van het totaal aantal stemmen bedraagt. Volgens de toelichtende nota zal dit er toe leiden dat het aantal basisstemmen verdrievoudigt. Dit neemt echter niet weg dat na inwerkingtreding nog steeds bijna 95% van de stemmen wordt gebaseerd op het aantal SDR's, zodat het effect van de uitbreiding van het aantal basisstemmen zeer beperkt lijkt te zijn.

De Raad adviseert de betekenis van deze wijziging in de toelichtende nota te nuanceren.

2a. De Raad maakt voorts een opmerking over de stemprocedure. Gevolg gevend aan het advies van de Raad is de toelichting op dit onderdeel aangevuld.

2b. De Raad maakt tevens een opmerking over de verhoging van het aantal basisstemmen. Gevolg gevend aan het advies van de Raad is de toelichting op dit onderdeel aangevuld.

3. Verruiming van het beleggingsmandaat

De verruiming van het beleggingsmandaat moet het beleggingsmandaat van het IMF op één lijn brengen met vergelijkbare mandaten van andere internationale financiële instellingen. Thans mag het IMF alleen beleggen in staatsobligaties en obligaties van andere financiële instellingen, zodat het rendement in zoverre beperkt is. Als gevolg van de wijzigingen kan een meerderheid van 70% van de stemmen in het IMF nieuwe beleggingsregels vaststellen, waarmee het mogelijk wordt in andere objecten dan staatsobligaties te beleggen. Voorts wordt ingevolge het nieuwe onderdeel k van sectie 12 van artikel V, bij de verkoop van na 1 april 1978 aangeschaft goud een bedrag equivalent aan de boekwinst gestort op de beleggingsrekening van het IMF. Volgens de toelichtende nota is het IMF van plan om 403 000 kilo goud te verkopen. Voor zover dit goud al is verkocht voor inwerkingtreding van deze overeenkomst, wordt na inwerkingtreding dit bedrag overgeboekt van de reserverekening naar de beleggingsrekening.

De toelichtende nota maakt niet duidelijk waarom een vergroting van het beleggingsrendement van het IMF nodig of gewenst is, mede in het licht van de doelstellingen van het IMF, het bevorderen van financiële stabiliteit en het lenen van geld aan landen die in financiële moeilijkheden verkeren. Voorts is onvoldoende duidelijk hoe het nieuwe beleggingsbeleid er uit zal zien. De toelichtende nota noemt een aantal grondbeginselen. De Raad ziet vooralsnog niet in hoe het grondbeginsel dat het College van Bewindvoerders een centrale rol krijgt bij het bepalen van het beleggingsbeleid, te verenigen valt met het beginsel dat het IMF bij het beleggen geen gebruik maakt van niet-publiek bekende informatie. Evenmin wordt in de toelichtende nota vermeld of de ontwikkelingen in de wereldeconomie na mei 2008 gevolgen zullen hebben voor het gewijzigde beleggingsbeleid van het IMF.

De Raad adviseert in de toelichtende nota uitgebreider aandacht te besteden aan bovenstaande onderwerpen.

3. De Raad merkt ten slotte op dat de toelichtende nota niet duidelijk maakt waarom een verruiming van het beleggingsmandaat van het IMF nodig of gewenst is. Gevolg gevend aan het advies van de Raad is de toelichting op dit onderdeel aangevuld.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoelde overeenkomst wordt overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Financiën, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen