

Vergaderjaar 2015–2016

34 278 (R2056)

Wijzigingen van de Overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen, zoals opgenomen in Besluit CFC/GC/XXVI/1 van 10 december 2014

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 16 september 2015.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 16 oktober 2015.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2015

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 10 december 2014 tot stand gekomen wijzigingen van de Overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen, zoals opgenomen in Besluit CFC/GC/XXVI/1 (Trb. 2015, nrs. 26, 76 en 116).

Een toelichtende nota bij deze verdragswijzigingen treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 16 september 2015 over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

TOELICHTENDE NOTA

I. Inleiding

Op 27 juni 1980 kwam te Genève tot stand de Overeenkomst tot instelling van het Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen (Trb. 1981, 49 en Trb. 1982, 2, hierna: de Overeenkomst). Dit verdrag dat bij rijkswet is goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk (Stb. 1983, 269), is op 19 juni 1989 voor het gehele Koninkrijk in werking getreden.

Ruim 120 staten en organisaties zijn partij bij de Overeenkomst die in het kader van de Verenigde Naties tot stand was gebracht. Het verdrag voorziet in een oprichting van een Gemeenschappelijk Grondstoffenfonds. De oprichting van deze organisatie was gebaseerd op de gedachte dat er gestreefd diende te worden naar een mondiaal beleid voor de gehele grondstoffen sector. Daarbij speelde stabilisering van de grondstoffenprijzen – voornamelijk door middel van buffervoorraden – een rol. Het Gemeenschappelijke Grondstoffenfonds is een centrale instelling die de activiteiten van de afzonderlijke organisaties – vorming buffervoorraden – financieel moet bundelen en ondersteunen.

II. Het Besluit CFC/GC/XXVI/1 van 10 december 2014

Op 10 december 2014 nam de Raad van Bestuur het Besluit CFC/GC/XXVI/1 aan, waarmee de Overeenkomst wordt gewijzigd. Aanleiding voor de wijzigingen is de wens van de verdragspartijen om onder meer de aanpak van het Gemeenschappelijke Grondstoffenfonds te moderniseren en te stroomlijnen.

Onder punt 1 van het Besluit wordt bevestigd dat de wijzigingen van de Overeenkomst, zoals gevoegd bij het Besluit, zijn aangenomen. Punt 2 verwijst naar het derde lid van artikel 51 van de Overeenkomst en regelt dat de wijzigingen in werking treden na een periode van 13 maanden na aanvaarding van dat Besluit door de Raad van Bestuur. In dit geval is de inwerkingtreding bepaald op 10 januari 2016.

In het Besluit zijn alle wijzigingen, die – als pakket – het resultaat van de onderhandelingen vormen, ondergebracht in de regeling zoals beschreven in het derde lid van artikel 51 van de Overeenkomst. Dit derde lid biedt de mogelijkheid voor de verdragspartijen om binnen de gestelde termijn een schriftelijk bezwaar in te dienen tegen de bij besluit aangenomen wijzigingen. Bij een bezwaar zullen de wijzigingen niet in werking treden. Wanneer geen bezwaar is gemaakt, worden de wijzigingen geacht te zijn aanvaard.

Nu alle wijzigingen onder het regime van het derde lid vallen kan alleen bezwaar ingediend worden tegen het hele pakket van wijzigingen zoals aangenomen bij het Besluit. Hiermee wordt voorkomen dat de verdragspartijen bezwaar maken tegen een deel van de wijzigingen, en daarmee het onderhandelingsresultaat teniet doen.

III. Het wijzigingsregime zoals beschreven in artikel 51 van de Overeenkomst en de parlementaire goedkeuringsprocedure

Artikel 51 van de Overeenkomst regelt de procedure inzake het wijzigen van de Overeenkomst.

Ingevolge het tweede lid worden de wijzigingen aangenomen door de Raad van Bestuur met een versterkt gekwalificeerde meerderheid. In de toelichting op de Overeenkomst was bepaald dat een wijziging die valt

onder dit lid een besluit van een volkenrechtelijke organisatie vormt en om die reden niet ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd wordt¹.

Ingevolge het derde lid dienen de wijzigingen met betrekking tot de gevallen beschreven onder de letters a) tot en met e) aanvaard te worden door de verdragspartijen. Vanwege deze aanvaarding zullen in het Koninkrijk der Nederlanden de wijzigingen parlementair moeten worden goedgekeurd². Het gaat om wijzigingen die betrekking hebben op:

- a) het recht om terug te trekken;
- b) de bepaalde vereisten inzake de meerderheid van stemmen;
- c) de beperking van de aansprakelijkheid zoals beschreven in artikel 6 van de Overeenkomst;
- d) het recht, ingevolge het vijfde lid van artikel 9, al dan niet op aandelen in het rechtstreeks, bijgedragen kapitaal in te schrijven;
- e) de procedure tot het wijzigen van de Overeenkomst.

Ten aanzien van de in het Besluit van 10 december 2014 aangenomen wijzigingen geldt dat geen van deze wijzigingen vallen onder de werking van het derde lid van artikel 51, behalve die met betrekking tot de aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Overeenkomst. Hoewel in het Besluit de verdragspartijen onder punt 2 zijn overeengekomen om af te wijken van de in het verdrag opgenomen wijzigingsprocedure, kan deze afspraak, die de verdragspartijen kunnen overeenkomen, de nationale parlementaire procedure die gebaseerd is op het derde lid niet beïnvloeden. Derhalve wordt hierbij de betreffende aanpassing van de wijzigingsprocedure aan de Staten-Generaal ter goedkeuring aangeboden. Echter, voor de overzichtelijkheid zullen hieronder toch ook andere wijzigingen, die dus op grond van het tweede lid van artikel 51 geen parlementaire goedkeuring behoeven, kort toegelicht worden.

IV. Toelichting op de Overeenkomst zoals gewijzigd

De toelichting hieronder gaat in op de Overeenkomst zoals gewijzigd. Voor de nummering van een artikel of een hoofdstuk wordt verwezen naar de in het Tractatenblad gepubliceerde geconsolideerde tekst van de Overeenkomst.

De wijzigingen van de Overeenkomst hebben ten tot doel het moderniseren van de organisatie. Zo wordt in onderdeel b van artikel 2 de doelstelling van het Gemeenschappelijk Fonds uitgebreid beschreven met een verwijzing naar de duurzaamheid in die zin dat de drie dimensies daarvan, namelijk sociale-, economische- en milieutechnische aspecten, onderdeel zijn van de ontwikkeling van het Fonds op grondstoffenactiviteiten. Verder, in de onderdelen b, c, d en e van artikel 3 worden de mogelijkheden voor het Fonds gecreëerd om niet alleen in de capaciteit van een financier op te treden.

Tot slot in artikel 22, tweede lid, wordt het minimale en maximale aantal bewindvoerders vastgelegd. Het aantal bewindvoerders wordt teruggebracht. Dit betreft een efficiency maatregel waarbij de tijd en omvang van de College van Bewindvoerders en daarmee ook de belasting van het Fonds in overeenstemming worden gebracht met de beperkte omvang van het Fonds.

¹ Zie Kamerstukken II 1981/82, 17 374 (R1204), nrs. 1–4, blz. 14: «... in het algemeen komen de wijzigingen dus tot stand en treden zij in werking door middel van een besluit van een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 67 (noot: thans artikel 92) van de Grondwet en behoeven zij derhalve niet de goedkeuring der Staten-Generaal. ...»

² Zie Kamerstukken II 1981/82, 17 374 (R1204), nrs. 1–4, blz. 14: «Voor de inwerkingtreding van de door de Raad van Bestuur aanvaarde wijzigingen betreffende de onder artikel 51, derde lid, onder (a) tot en met (e), genoemde gevallen is aanvaarding door alle lid-staten vereist. Met betrekking tot de laatstbedoelde wijzigingen is artikel 60, tweede lid, van de Grondwet (noot: thans artikel 91) van toepassing en de goedkeuring van de Staten-Generaal vereist.»

Een ander doel van de wijzigingen is het stroomlijnen van de aanpak van het Gemeenschappelijk Fonds met behoud van de doelstelling van die organisatie. In dit verband wordt onder meer verwezen naar Hoofdstuk IV van de Overeenkomst dat bepalingen bevat met betrekking tot «kapitaal en andere middelen». Zo zijn de artikelen 7 en 8 in overeenstemming gebracht met de na oprichting van het Gemeenschappelijk Fonds ontstane feitelijke situatie en bijdragen in het Fonds. Verder bevat de Overeenkomst geen bepaling meer over een gedwongen winkelnering van het Gemeenschappelijk Fonds bij Internationale grondstoffenorganen/organisaties («International Commodity Boards»). Voorts wordt er ingevolge artikel 13 een reserve tot zekerheidsstelling ingesteld. Dat artikel bevat een beschrijving van de wijze waarop over een aanwending van de fondsen wordt besloten.

Tot slot hebben de wijzigingen het gevolg dat in de Overeenkomst alleen essentiële hoofdzaken worden vermeld en dat de operationele/procedurele aspecten in nadere regels worden opgenomen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de kapitaalrekening bevat artikel 18 geen procedure beschrijving meer, maar worden in het artikel alleen de aard en de specificatie van de te financieren activiteiten op hoofdlijnen beschreven. De procedures zelf worden opgenomen in regels en voorschriften die door de Raad van Bestuur worden aangenomen (zie artikel 16, vijfde lid). Met deze gewijzigde opzet wordt voorkomen dat voor noodzakelijke aanpassingen in operationele projecten, criteria en regelingen, elke keer het hele verdrag gewijzigd moet worden waardoor vertragingen aan de orde zijn. Verder, artikel 25 geeft de beschikbaarheid en plaats van het Raadgevend Comité als onderdeel van het Gemeenschappelijk Fonds weer. De rol en taken van het Comité, alsmede de toetsingscriteria voor projecten en de wijze van werken worden opgenomen in de door de Raad van Bestuur aangenomen regels en voorschriften.

De aangepaste procedure met betrekking tot het wijzigen van de Overeenkomst wordt beschreven in artikel 50 (oud artikel 51). Ingevolge dat artikel zullen de verdragspartijen alle wijzigingen binnen zes maanden moeten aanvaarden. Voor deze wijziging in de procedure is gekozen omdat de tweedeling in de onderhandelingen een probleem bleek te zijn.

Deze gewijzigde procedure geldt in de nieuwe situatie dus niet alleen voor de gevallen zoals hierboven beschreven onder de letters a) ten met e), maar voor alle wijzigingen van de Overeenkomst. Verder blijven gehandhaafd: de veronderstelling dat een verdragspartij geacht wordt na zes maanden de wijziging te hebben aanvaard als die partij niet binnen die termijn bezwaar tegen de wijzigingen heeft ingediend en de mogelijkheid om de bezwaartermijn van zes maanden te verlengen. In het geval dat door geen enkele verdragspartij tijdig bezwaar wordt gemaakt, treden de wijzigingen voor alle partijen in werking.

Gelet op het voorgaande zullen in de toekomst alle wijzigingen, behalve die van de Bijlagen (zie hier onder), ter goedkeuring aan de Staten-Generaal aangeboden worden. De nationale procedure dient binnen zes maanden (of langer bij verlenging) na de mededeling van de Raad van Bestuur te zijn afgerond. Het Koninkrijk der Nederlanden zal standaard gebruik maken van het recht om te verzoeken de periode, waarbinnen een verdragspartij tegen een wijziging bezwaar kan indienen, te verlengen. Indien geen parlementaire goedkeuring wordt verkregen, zal tegen de wijzigingen uiteraard bezwaar worden gemaakt.

V. Bijlagen

De Overeenkomst bevat zes Bijlagen. Zo bevat Bijlage A een overzicht van de inschrijvingen op de aandelen in het rechtstreeks bijgedragen kapitaal. Bijlage B beschrijft de bijzondere betalingsregelingen voor de minst-

ontwikkelde landen. In Bijlage C worden de criteria genoemd waaraan internationale grondstoffenorganen moeten voldoen. De Bijlagen D en E hebben betrekking op het toewijzen van stemmen aan de lidstaten respectievelijk de verkiezing van de bewindvoerders. Bijlage F bevat een overzicht van de rekeneenheden, te weten de Euro, de Amerikaanse dollar, de Japanse Yen en het Pond sterling.

Deze Bijlagen vormen een integrerend onderdeel van de Overeenkomst en zijn aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. In de toekomst zullen wijzigingen van de Bijlagen op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeven, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

VI. Koninkrijkspositie

Zoals in de inleiding is aangegeven geldt de Overeenkomst voor het gehele Koninkrijk. De wijzigingen van de Overeenkomst zullen dan ook voor het gehele Koninkrijk gelden. Aruba en Curaçao hebben de medegelding bevestigd. De regering van Sint Maarten heeft nog geen besluit over de medegelding kunnen nemen.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders