

Vergaderjaar 1985–1986

**19 558 (R1309)**

## **Overeenkomst tot oprichting van het Multilaterale Agentschap voor Multilaterale Investeringsgaranties, met Bijlagen; Seoel, 11 oktober 1985**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Ter griffies van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen 3 juni 1986. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of de gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba te kennen worden gegeven op uiterlijk 3 juli 1986.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 mei 1986

Ter voldoening aan het terzake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden<sup>1</sup>, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 11 oktober 1985 te Seoel tot stand gekomen Overeenkomst tot oprichting van het Multilaterale Agentschap voor Multilaterale Investeringsgaranties, met Bijlagen (Trb. 1986, 39).<sup>2</sup>

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst gelieve U hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 3 juni 1986 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

<sup>1</sup> Art. 91, (1), add. art. XXI, GW.; Art. 61, (3), GW. 1972, en Art. 24 Statuut.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

## **TOELICHTENDE NOTA**

### **Inleiding**

Ten tijde van de Jaarvergadering van de Wereldbank te Seoul in oktober 1985 werd de door de Bewindvoerders van de Wereldbank vastgestelde ontwerp-resolutie inzake de «Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency» (MIGA) door de Gouverneurs aangenomen. India en Venezuela (mede namens Argentinië, Brazilië, Costa Rica, de Dominicaanse Republiek, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Peru en de Filippijnen) hebben zich van stemming onthouden. De MIGA-overeenkomst staat nu open voor ondertekening. Ecuador, Korea, Senegal, Sierra Leone en Turkije hebben op het moment van opstelling van deze nota de Overeenkomst reeds ondertekend. De Overeenkomst zal in werking treden na ratificatie door vijftien ontwikkelings- en vijf ontwikkelde landen, die tezamen tenminste één derde van het kapitaal inbrengen. Alle leden van de Wereldbank en Zwitserland mogen toetreden.

Na ondertekening van de Overeenkomst door een aantal landen in dezelfde kwantiteit en kwaliteit als voor inwerkingtreding vereist is, zal een voorbereidende commissie worden opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van die landen. Deze commissie zal procedures, organisatie en werkwijze van het MIGA nader uitwerken. Deelneming in die commissie betekent de mogelijkheid één en ander te beïnvloeden. Het Koninkrijk is daarom zo spoedig als mogelijk was tot ondertekening overgegaan.

### **Doelstellingen van het MIGA**

De globale doelstelling van het MIGA is de bevordering van investeringen in ontwikkelingslanden door zowel de (her)verzekering van niet-commerciële risico's als het ontplooiën van hieronder nader omschreven additionele activiteiten. De voornaamste redenen voor het initiatief van de Wereldbank om de MIGA-Overeenkomst te ontwerpen zijn de terugval van buitenlandse directe investeringen in ontwikkelingslanden (van \$ 17 mld. in 1981 tot \$ 8 mld. in 1983) en het groeiend besef in ontwikkelingslanden dat buitenlandse investeringen een belangrijke rol in de economische ontwikkeling kunnen spelen, mede omdat het hier kapitaalstromen betreft die geen schuld genereren.

Het MIGA zou tot een welkome aanvulling van de Nederlandse verzekering van investeringen kunnen uitgroeien. Het kan grotere projecten verzekeren en het kan zorg dragen voor een ruimere spreiding van risico's. De verzekering van investeringen onder het regime van de Wet Herverzekering Investerings wordt nog steeds slechts in geringe mate benut en bovendien zijn de aanvragen op een beperkt aantal ontwikkelingslanden geconcentreerd. Er zijn voorts weinig mogelijkheden om niet-commerciële risico's op de particuliere markt te verzekeren. Op een viertal hieronder nader te behandelen manieren zou het MIGA deze lacune kunnen vullen: 1) rechtstreekse verzekering; 2) herverzekering van door de Staat en particuliere maatschappijen verzekerde investeringen; 3) de verzekering van één investering gedaan door investeerders uit twee of meer landen; en 4) verzekering via het borgstellingssysteem. Het is thans niet mogelijk om een indicatie van de kwantitatieve omvang van deze additionaliteit aan te geven. Het MIGA is immers primair een door overheden in het leven geroepen voorwaardenscheppend instrument gericht op verbetering van het investeringsklimaat.

Daar exportkredieten uitgesloten zijn van dekking door het MIGA, zal op dit vlak geen concurrentie ontstaan met, enerzijds, exportkredietverzekering door de Nederlandsche Credietverzekeringsmaatschappij en de Staat en anderzijds de particuliere exportkredietverzekeraars.

## Verloop van de onderhandelingen

Het MIGA-idee is niet nieuw. Reeds aan het begin van de jaren zestig werd, eerst in OESO- en later in Wereldbankkader, het idee van een International Investment Insurance Agency (IIIA) gelanceerd. In 1973 zijn de besprekingen over het III A definitief gestrand wegens onoverbrugbare verschillen van inzicht over m.n. de band met de Wereldbank, stemrechtenverdeling, deelneming van gastlanden in de risico's, arbitrage en subrogatie. Voorts droeg in het algemeen aan het mislukken van het IIIA bij dat buitenlandse directe investeringen toen weinig «populair» bij de ontwikkelingslanden waren.

In 1981 heeft Wereldbank-president Claussen de discussies omtrent de wenselijkheid van een multilateraal investeringsverzekeringstelsel heropend. In 1982–1984 zijn informele consultaties tussen de Wereldbankstaf en verschillende staten gehouden, waaronder consultaties met de OESO-landen in november 1984. De zaak kwam de afgelopen zomer in een stroomversnelling en na een reeks van onderhandelingen werd in september in het College van Bewindvoerders van de Wereldbank overeenstemming over een ontwerp-overeenkomst bereikt die aan de Gouverneurs kon worden voorgelegd.

Het Koninkrijk heeft zich positief opgesteld. Zo heeft het een intensieve bemiddelende rol gespeeld in de speciale werkgroep die voorstellen op het gebied van de stemrechtenstructuur heeft ontwikkeld. Vanuit de hoek van de ontwikkelde landen waren het met name de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland die de hardste standpunten innamen. Bij de VS ging het daarbij om een hele rij van wensen, bij de BRD vooral om het in de Overeenkomst opnemen van normen voor de behandeling van investeerders in de gastlanden. De VS bleek echter meer dan de BRD bereid tot compromissen te zijn. Onder de ontwikkelingslanden trad vooral India naar voren, welk land graag had gezien dat voor een systeem van «one country, one vote» was gekozen en dat geschillenbeslechting volgens lokale rechtsregels zou geschieden. De meeste Latijnsamerikaanse landen hielden zich tijdens de onderhandelingen geheel afzijdig. Van deze landen kon dit wel worden verwacht daar, onder andere, de in het Verdrag opgenomen regeling van subrogatie en arbitrage naar hun oordeel niet met de door hen aangehangen Calvodoctrine strookt<sup>1</sup>.

## Werkwijze en organisatie

Het MIGA dekt krachtens artikel 11 van de Overeenkomst vier soorten niet-commerciële risico's: a) beperkingen door de overheid van het gastland op het betalingsverkeer; b) onteigeningsmaatregelen e.d. van de overheid; c) contractbreuk veroorzaakt door de overheid gepaard gaande met een gebrekkige toegang tot een arbiter of rechter; en d) oorlog en burgerlijke onrust. Op gezamenlijke aanvraag van een investeerder en een gastland kan de dekking worden uitgebreid tot andere dan de zojuist genoemde niet-commerciële risico's. Hierdoor wint het MIGA in belangrijke mate aan flexibiliteit voor zijn toekomstige optreden.

Voor dekking komen economisch verantwoorde investeringen in ontwikkelingslanden in aanmerking (artikel 12).<sup>2</sup> De investeringen moeten een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de desbetreffende lidstaat. Onder «investering» worden in dit verband verstaan kapitaaldeelnames, middellange en lange-termijnleningen verstrekt of gegarandeerd door de aandeelhouders van de betrokken onderneming en andere vormen van door de Bewindvoerders van het MIGA vast te stellen directe investeringen. Voor de dekking van andere soorten middellange- of lange-termijninvesteringen is een met een speciale meerderheid genomen besluit van de Bewindvoerders vereist. Exportkredieten verstrekt of verzekerd door

<sup>1</sup> Deze doctrine houdt onder andere in dat een geschil met een niet-onderdaan uitsluitend door de nationale rechter naar regels van nationaal recht dient te worden beslecht. Het MIGA als gesubrogeerde zou, krachtens de in het Verdrag neergelegde arbitrage-regeling, bij een geschil met het gastland niet voor de nationale rechter komen te staan.

<sup>2</sup> Op verzoek van een ontwikkelde lidstaat kunnen bij die staat behorende gebieden die geen verantwoordelijkheid dragen voor het bestuur van hun buitenlandse betrekkingen (zoals de Nederlandse Antillen) als ontwikkelingsland worden aangemerkt. Daardoor zal de mogelijkheid ontstaan om buitenlandse, niet uit het moederland afkomstige investeringen te garanderen.

officiële instellingen zijn hoe dan ook van dekking uitgesloten. De Overeenkomst omlijnt ook de investeerders die een beroep op het MIGA kunnen doen. Deze zijn volgens art. 13: a) natuurlijke personen die geen burger van het gastland zijn; en b) rechtspersonen, al dan niet in private eigendom, welke op een commerciële basis handelen en niet opgericht zijn volgens het recht van het gastland. De investeerders moeten een sterke juridische band met één van de lidstaten hebben. Investerings door in gastlanden gevestigde dochterondernemingen kunnen voor dekking in aanmerking komen. Het MIGA kan ook, op verzoek van het gastland en de investeerder, investeringen garanderen van burgers en bedrijven van het gastland, mits daarbij sprake is van een overdracht van de benodigde gelden uit het buitenland. Hiertoe is wel vereist een met een speciale meerderheid genomen besluit van het College van Bewindvoerders. Het MIGA kan zowel als herverzekeraar optreden als zichzelf herverzekeren en is bevoegd om met nationale, regionale en particuliere verzekeraars samen te werken (artt. 19 t/m 21).

Het MIGA kan voorts, zoals hierboven gezegd, activiteiten ontplooiën om investeringen in ontwikkelingslanden te bevorderen (art. 23). Deze activiteiten bestaan o.a. uit: het sluiten van overeenkomsten met gastlanden over de rechtspositie van het MIGA als verzekeraar; het onderzoek doen naar en verschaffen van informatie over investeringsmogelijkheden; en, het verlenen van technische hulp. De technische hulp zou bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van het ontwerpen van investeringscodes en het geven van advies over programma's die opgezet worden met het oog op het aantrekken van investeringen. Verder heeft het MIGA de plicht om geschillenbeslechting tussen investeerders en gastlanden aan te moedigen. Het MIGA kan ook een rol vervullen bij de totstandkoming van investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen de leden onderling. Het MIGA zal bij dit alles rekening houden met bestaande overeenkomsten en verdragen op het gebied van investeringen, trachten de opheffing van belemmeringen op investeringen te bevorderen en zijn inspanningen coördineren met andere instellingen, met name de Internationale Financieringsmaatschappij.

Tot slot kan het MIGA optreden als administrateur van garanties afgegeven op basis van borgstelling («sponsorship») door lidstaten (Bijlage I van de Overeenkomst). Dit systeem komt erop neer dat een lidstaat zich als borg opwerpt voor een bepaalde investering, die overigens niet per definitie, doch wel bij voorkeur, in een ontwikkelingsland moet worden gedaan. Het borgstellingsstelsel is financieel strikt gescheiden van de werkzaamheden voor eigen rekening en risico van het MIGA. Verliezen geleden uit hoofde van schadevergoedingen worden opgevangen door het «Sponsorship Trust Fund», dat gevoerd wordt met de betaalde verzekeringspremies. Indien dit fonds uitgeput is, worden de borgstelling verlenende leden pro rata aangesproken. Op dit moment is niet aan te geven hoeveel gebruik van deze faciliteit zal worden gemaakt. Verwacht kan worden dat de drempelvrees vrij groot zal zijn, omdat het Fonds in de beginfase wellicht geen grote omvang zal hebben en omdat de borgstelling verlenende lidstaten slechts een beperkte invloed hebben op beslissingen over de faciliteit. De meeste landen hebben zich tijdens de onderhandelingen zeer terughoudend over dit systeem opgesteld. Of het een werkbaar systeem zal kunnen worden, zal voor een groot gedeelte afhangen van de uitkomsten van de in de inleiding genoemde voorbereidende commissie. Eventueel gebruik door het Koninkrijk zal afhankelijk zijn van die uitkomsten en de mate waarin andere landen bereid zullen zijn om van het borgstellingsstelsel gebruik te maken, welk gebruik de omvang van het fonds zal bepalen.

In geval van een schadevergoeding treedt het MIGA in de rechten van de investeerders (subrogatie, art. 18). De Overeenkomst voorziet in arbitrageprocedures voor het geval het tot een geschil komt tussen een lidstaat en het MIGA als gesubrogeerde (art. 57 en Bijlage II).

De institutionele opzet van het MIGA volgt in grote lijnen die van de Wereldbank en de Internationale Financieringsmaatschappij (Hfdst. V). Het MIGA is een onafhankelijke rechtspersoon, met zijn hoofdkantoor in Washington, D.C. De president van de Wereldbank is ex officio Voorzitter van het College van Bewindvoerders van het MIGA en draagt uit dien hoofde de MIGA-president voor. Hoewel dit de enige formele band met de Bank is, wordt hierdoor gewaarborgd dat het MIGA op ongeveer hetzelfde spoor zal blijven als de Wereldbank.

Opgemerkt zij dat de Overeenkomst een tamelijk ongenuanceerde redactie van de voorrechten en immuniteiten behelst (Hfdst. VII). Naar aanleiding van art. 48(i) is ten tijde van de ondertekening een opmerking gemaakt (zie bijlage 2).

### **Kapitaal en stemrechten**

Bij toetreding door alle potentiële leden zal het MIGA een aandelenkapitaal van SRD 1 mld. hebben (artt. 5 t/m 7). Twintig procent dient door de leden te worden volgestort. De helft hiervan dient contant te worden voldaan. De andere helft bestaat uit niet-rentedragende, onvoorwaardelijke promessen op naam. De resterende tachtig procent is het garantiekapitaal. De SDR heeft in het Verdrag een vaste koers gekregen van US\$ 1,082. Er wordt verwacht dat het MIGA kostendekkend zal kunnen opereren door middel van het ontvangen van premies, opslagen e.d. Het kan echter niet worden uitgesloten dat het MIGA in de beginfase wel eens relatief grote schades zou kunnen oplopen. In deze fase mag daarom de totale omvang van de door het MIGA verstrekte garanties niet meer bedragen dan anderhalf maal zijn kapitaal en reserves (art. 22). Op den duur mag deze verhouding tot 5:1 uitgroeien.

De lidstaten worden in twee groepen onderverdeeld, ruwweg langs de lijnen van het onderscheid tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden (Hfdst. VI). Elke lidstaat krijgt 177 basisstemmen en verder één stem per aandeel. Het aantal basisstemmen is zodanig gekozen dat bij volledig lidmaatschap pariteit wordt bereikt tussen de twee groepen. Algemene regel voor beslissingen is dat zij met een gewone meerderheid van stemmen moeten worden genomen. Een aantal belangrijke beslissingen vereist een speciale meerderheid (2/3 van de totale stemmen vertegenwoordigen niet minder dan 55 procent van het aandelenkapitaal). Voor een beperkt aantal beslissingen is een nog zwaardere meerderheid vereist.

Omdat naar verwachting zeker in de beginfase niet alle landen tot het MIGA zullen toetreden, zal de beoogde stemrechtenpariteit niet meteen worden gerealiseerd. De Overeenkomst voorziet daarom in een regeling om gedurende de eerste drie jaar te voorkomen dat een van de beide groepen minder dan 40% van de stemmen heeft<sup>3</sup>. Tijdens deze overgangsperiode moeten alle beslissingen met de genoemde speciale meerderheid worden genomen (uiteraard met uitzondering van de beslissingen die een zwaardere meerderheid vereisen). In het derde jaar na inwerkingtreding van de Overeenkomst zal de werking van het stemrechtensysteem worden bezien. Zoals eerder aangegeven, geldt voor beslissingen met betrekking tot het borgstellingensysteem dat de borgstelling verlenende leden en de gastlanden additionele stemmen krijgen op basis van de door hen gegarandeerde, respectievelijk ontvangen investeringen.

<sup>3</sup> Dit gebeurt door de stemrechten van de landen in een groep die beneden de 40 procent grens zakt met een zodanig percentage te verhogen dat hun gezamenlijk aandeel in de stemrechten gelijk wordt aan 40 procent.

## **Gevolgen voor de Rijksbegroting**

Het Koninkrijk heeft het recht om op 2169 aandelen in te schrijven (dat wil zeggen 2,169 procent van het totale kapitaal bij volledig lidmaatschap). Elk aandeel is gewaardeerd op SDR 10 000. Twintig procent van de aandelen dient te worden volgestort, waarvan tien procent in de vorm van promessen en tien procent à contant. De promessen zullen slechts dan verzilverd worden indien het MIGA die gelden nodig heeft voor de betaling van schadepenningen. Met de contante betaling is een uitgave gemoeid van SDR 2,169 mln, oftewel US\$ 2,35 mln tegen de in de Overeenkomst vastgestelde SDR/dollarkoers van SDR 1 = \$ 1,082. Uitgaande van de in de Macro Economische Verkenning 1986 voor 1986 verwachte dollarkoers van \$ 1 = f 3,10 betekent dit een eenmalige uitgave van f 7,285 mln. De budgettaire verwerking van een en ander vindt plaats op de begroting van het Departement van Financiën, conform de systematiek voor andere multilaterale financiële instellingen.

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van state.

## **Koninkrijkspositie**

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De Minister van Financiën,  
H. O. C. R. Ruding

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, a.i.,  
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Bolkestein

De Minister van Buitenlandse Zaken, a.i.,  
R. F. M. Lubbers