

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1641

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Tijdens het AO Eurogroep/Ecofinraad van 6 november jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de stappen die zijn gezet met betrekking tot de hervorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en het verwachte vervolgproces. Daarbij heeft uw Kamer verzocht om ook te beschrijven hoe de afspraken worden vertaald naar regelgeving. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Stappen die zijn gezet met betrekking tot hervorming van het ESM

In juni 2018 heeft de Eurogroep besloten dat het ESM zal voorzien in het gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk achtervangfonds. De Eurogroep heeft ook besloten dat het ESM zal worden versterkt via het herzien van het ESM instrumentarium, het vergroten van de rol van het ESM in programma's en de versterking van het raamwerk voor de herstructurering voor houdbare overheidsschuld.¹ Deze afspraken kunt u teruglezen in het verslag van de Eurogroep van 21 juni 2018.² Het proces van totstandkoming van het gemeenschappelijk achtervangfonds kunt u teruglezen in de Kamerbrief over de afspraken over de gemeenschappelijke achtervang.³

In vervolg hierop heeft de Eurogroep in december 2018 op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de hervorming van het ESM, gereflecteerd in een «*term sheet on the ESM*»⁴ en de afspraken over de gemeenschappelijke achtervang uitgewerkt in een set meer gedetailleerde voorwaarden, gereflecteerd in een «*terms of reference of the common backstop to the single resolution fund*».⁵ Een uitgebreide inhoudelijke beschrijving van de

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/36492/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf>

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1530.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1568.

⁴ https://www.consilium.europa.eu/media/37267/esm-term-sheet-041218_final_clean.pdf

⁵ https://www.consilium.europa.eu/media/37268/tor-backstop_041218_final_clean.pdf

afspraken in deze twee documenten staat in het verslag van de Eurogroep van 3 december 2018.⁶

In het voorjaar van 2019 is op basis van deze twee documenten aan concrete teksten voor een aangepast ESM-verdrag gewerkt. Om de aanpassing van het verdrag niet onnodig met details te belasten is daarbij de lijn gehanteerd om waar mogelijk afspraken op te nemen in onderliggende ESM richtsnoeren en, in geval de elementen een unanieme goedkeuring vereisen, zogenaamde gouverneursbeslissingen. In juni 2019 heeft de Eurogroep een principeovereenkomst bereikt over een concept verdragstekst⁷ en twee annexen.⁸ Tevens zijn afspraken gemaakt over de uitwerking van een set aanvullende documenten om uitdrukking te geven aan het politieke akkoord uit december, zoals een memorandum van samenwerking tussen het ESM en de Europese Commissie, gedetailleerde voorwaarden voor *collective action clauses* (CAC's) met *single limb aggregation* en een methodologisch document voor de berekening van de schuldhoudbaarheid en de terugbetaalcapaciteit. De inhoud van deze afspraken kunt u teruglezen in de verslag van de Eurogroep van 13 juni 2019.⁹

De Eurogroep heeft afgesproken dat pas definitief kan worden ingestemd met de overeengekomen aanpassingen in het ESM-verdrag als ook politieke overeenstemming bestaat over de verschillende richtsnoeren, gouverneursbeslissingen en overige documenten die op grond van het (gewijzigde) verdrag of in aanvulling hierop tot stand moeten komen.¹⁰ Tijdens de komende Eurogroep zal worden besproken of er in dit opzicht inmiddels voldoende voortgang is geboekt om tot een definitief akkoord te komen.

Vervolgproces aanpassing ESM verdrag

Het ESM heeft de principeovereenkomst, die de Eurogroep in juni 2019 heeft bereikt, de afgelopen maanden omgezet in een overeenkomst tot wijziging van het ESM-verdrag (*amending agreement*). Het wetsvoorstel tot goedkeuring van deze nieuwe overeenkomst zal naar verwachting in de loop van 2020 bij uw Kamer worden ingediend. Om een voorspoedige ratificatie te waarborgen zullen ministers tijdens de komende Eurogroep bespreken wanneer het startsein voor ratificatie kan worden gegeven.

Mogelijke wijzigingen in de principeovereenkomst over het ESM-verdrag

Het ESM heeft, als onderdeel van een technische analyse van het Verdrag, geconcludeerd dat het wenselijk is om de bestaande clause, die het mogelijk maakt om de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) samen te voegen met het ESM, aan te passen. Hiertoe stelt zij een aanpassing van het bestaande artikel 40 van het ESM-Verdrag voor. Op dit moment maakt dit artikel alleen een overdracht van het EFSF naar het ESM mogelijk als landen daarbij ook nieuw eigen vermogen overboeken aan het ESM. Het ESM stelt voor om hieraan een mogelijkheid toe te voegen, waarbij dit ook zonder het overboeken van nieuw eigen vermogen kan, door alleen de reeds aan het EFSF verstrekte garanties mee te verhuizen naar het ESM. Dit is een technische wijziging om de reeds bestaande optie voor overdracht van het EFSF aan het ESM op een

⁶ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/39772/revise-esm-treaty-2.pdf>

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/39771/esmt-annexes.pdf>

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1612

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/39769/eurogroup-president-letter-to-euro-summit-president.pdf>

andere manier te realiseren, mocht daar in de toekomst toe worden besloten. Nederland kan instemmen met een dergelijke aanpassing.

De principeovereenkomst voor het gewijzigde ESM-verdrag stelt dat lidstaten vanaf 2022 de nieuwe CAC's zullen opnemen voor nationale schuldcontracten langer dan een jaar en dat de gedetailleerde voorwaarden door het Economisch en Financieel Comité (EFC) zullen worden uitgewerkt. Op de agenda voor de komende Eurogroep staat de goedkeuring van deze gedetailleerde voorwaarden. Gedurende de uitwerking van deze gedetailleerde voorwaarden is de mogelijkheid opgekomen om deze gedetailleerde voorwaarden als een nieuwe annex aan het ESM-verdrag te koppelen, omdat dit in sommige lidstaten de juridische status grondwettelijk gezien versterkt. De Eurogroep zal bespreken of de gedetailleerde voorwaarden ook als annex worden toegevoegd. Voor Nederland is juridisch gezien de toevoeging van de gedetailleerde voorwaarden als annex niet nodig. Toevoeging zou wel betekenen dat deze annex, die financieel technisch is, separaat vertaald moet worden in alle talen. Dit kan tot enkele maanden vertraging leiden en daarmee tot een later startsein voor ratificatie.

Informatieprotocol

In het kader van de ratificatie van het huidige ESM-verdrag in 2012 heeft Nederland een informatieprotocol opgesteld.¹¹ Dit informatieprotocol legt de betrokkenheid van uw Kamer bij de inzet van middelen uit en controle op het ESM nauwkeurig vast. Gegeven het karakter van de gemeenschappelijke achtervang, waarvoor zeer snelle besluitvorming over de inzet van middelen noodzakelijk is, ligt het voor de hand met uw Kamer afspraken te maken over de wijze waarop uw Kamer hierbij betrokken wordt, zoals reeds aangegeven in de brief over de afspraken over de gemeenschappelijke achtervang.¹² Ik ben daarom voornemens een voorstel voor een aangepast informatieprotocol aan uw Kamer te verzenden, zodra het wetsvoorstel tot goedkeuring van de overeenkomst tot wijziging van het ESM-verdrag bij uw Kamer is ingediend.

Status richtsnoeren, gouverneursbeslissingen en overige documenten

In de december Eurogroep wordt idealiter een politiek akkoord bereikt over de inhoud van nieuwe en aangepaste richtsnoeren, gouverneursbeslissingen en overige documenten. Een volledig overzicht van de documenten vindt u in annex 1. Pas nadat de wijzigingen in het ESM-verdrag tot stand zijn gekomen kunnen deze documenten formeel worden goedgekeurd en in werking treden. Bij sommige documenten ligt inwerkingtreding direct na de totstandkoming van het gewijzigde ESM-verdrag voor de hand, terwijl in andere gevallen directe inwerkingtreding niet nodig is. Ik wijs daarbij specifiek op de separate gouverneursbeslissing om, met unanimiteit, de gemeenschappelijke achtervang in te stellen. Dit besluit zal, gelet op de politieke afspraken dat de achtervang uiterlijk begin 2024 beschikbaar zal zijn, uiterlijk eind 2023 worden genomen. Deze politieke afspraken worden toegelicht in de brief over de afspraken over de gemeenschappelijke achtervang.¹³

Mogelijke aanpassing IGA.

In 2016 is in de routekaart voor de voltooiing van de bankenunie afgesproken dat de gemeenschappelijke achtervang eerder dan 2024

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1217

¹² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1568

¹³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1568

ingevoerd zou kunnen worden. Verdere toelichting op deze afspraken kunt u lezen in de brief over afspraken over de gemeenschappelijke achtervang.¹⁴ Bij de afspraken in december 2018 is, als onderdeel van genoemde *terms of reference* voor de gemeenschappelijke achtervang, ook de afspraak gemaakt te kijken naar beperkte veranderingen in het intergouvernamenteel verdrag inzake de overdracht en mutualisatie van de bijdrages aan het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds (IGA). De inhoudelijke Nederlandse inzet t.a.v. deze wijzigingen, waarover komende Eurogroep mogelijk een akkoord zal worden bereikt, kunt u teruglezen in de geannoteerde agenda voor de Eurogroep van 8 november jongstleden.¹⁵

Deze wijziging van de IGA is pas relevant als de Eurogroep besluit om de gemeenschappelijke achtervang voor eind 2023 uit te voeren. Een discussie hierover vindt in 2020 plaats op basis van een rapport van de instellingen over de voortgang met risicoreductie. Omdat ratificatie van een IGA-aanpassing tijd nodig heeft en onderdeel uitmaakt van het gehele pakket van de ESM-hervorming, is nu reeds overeenstemming nodig over aanpassingen. De aanpassingen zullen zonder effect blijven als de achtervang niet eerder dan eind 2023 ingevoerd wordt.

Zoals ook bij de voorgestelde wijzigingen van het ESM-verdrag het geval was, zal voor de wijzigingen van de IGA eerst een principeovereenkomst over de exacte tekstuele veranderingen in de IGA worden gesloten. Vervolgens zal deze principeovereenkomst tot uitdrukking worden gebracht in een overeenkomst die strekt tot wijziging van de IGA. Omdat de Eurogroep in december hooguit een akkoord op hoofdlijnen zal bereiken, is het vooralsnog onduidelijk hoe snel dit vervolgproces kan worden doorlopen. Nederland hecht aan een zo snel mogelijke voortgang, zodat uw Kamer zich simultaan over de voorgestelde wijzigingen in de IGA en het ESM-verdrag kan buigen en beide in gezamenlijkheid kan beoordelen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1568

¹⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1632

Annex 1: overzicht van documenten

Betreft	Beknopte beschrijving
Richtсноer voor preventieve financiële bijstand	In het al bestaande richtсноer voor preventieve financiële bijstand worden de afspraken over het effectiever maken van de aan voorwaarden onderworpen preventieve kredietlijn en de kredietlijn tegen verscherpte voorwaarden verder uitgewerkt.
Richtсноer voor de gemeenschappelijke achtervang	In deze nieuwe richtсноer worden de afspraken over de vormgeving op detailniveau uitgewerkt (o.a. aanvraagprocedure lening, vertrouwelijkheidsstandaarden, bepaling terugbetaalcapaciteit collectieve bankensector). Juridische grondslag in het nieuwe artikel 18A.4 van het aangepaste ESM-verdrag
Prijstellingsrichtсноer voor financiële bijstand	In het al bestaande richtсноer voor tarieven worden de tarieven van leningen via de backstop en de afspraken over tarieven voor de preventieve kredietlijnen verwerkt.
Gouverneursbeslissing voor de nominale limiet en de bepalingen inzake de controle op de naleving van de voorwaarde van het permanent voorhanden zijn van het juridische kader voor bankafwikkeling	Dit betreft twee unanieme beslissingen van de gouverneurs. Een voor de nominale limiet en een voor de regels voor het verifiëren van de permanentheid van het juridische raamwerk voor bankresolutie. Juridische grondslag in het nieuwe artikel art 18A.1 van het aangepaste ESM verdrag.
Gouverneursbeslissing voor de toekenning van de achtervangfaciliteit	Hiermee kan de gemeenschappelijke achtervang worden geactiveerd (de politieke afspraak is 1 januari 2024). Deze resolutie bevat ook de belangrijkste financiële voorwaarden voor de achtervang. Juridische grondslag in het nieuwe artikel 18A.1 van het aangepaste ESM verdrag. Toekenning vereist een separate unanieme beslissing van gouverneurs
Gouverneursbeslissing over het stopzetten van het instrument voor financiële bijstand voor de herkapitalisatie van financiële instellingen	Hiermee wordt het ESM-instrument voor de directe herkapitalisatie van banken formeel buiten werking gesteld. Dit is een deel van de politieke afspraken aangaande de introductie van de backstop. Deze beslissing zal simultaan met de beslissing voor het toekennen van de achtervangfaciliteit worden genomen.
Overeenkomst met de Single Resolution Board (SRB) over de gedetailleerde financiële en andere voorwaarden	Raamwerkcontract tussen SRB en ESM, op basis waarvan SRB een lening van de gemeenschappelijke achtervang kan aanvragen. Juridische grondslag in het nieuwe artikel 18A.3 van het aangepaste ESM-verdrag.
Memorandum van samenwerking met de Europese Commissie	Het betreft het verankeren van de afspraken over samenwerking tussen de Europese Commissie en ESM uit november 2018 (« <i>joint position</i> » ¹) in een memorandum van samenwerking. Juridische grondslag in het nieuwe artikel 13.8 van het aangepaste ESM-verdrag.
Betreft Gedetailleerde juridische voorwaarden (CAC's)	Beknopte beschrijving De gedetailleerde juridische voorwaarden van de collectieve action clauses (CAC's) met eentrapsaggregatie (« <i>single limb aggregation</i> ») die worden vastgesteld door het Economisch en Financieel Comité (EFC). In overweging nr. 11 en artikel 12.3 van het aangepaste verdrag wordt hiervoor een juridische grondslag gecreëerd. In de Eurogroep zal nog worden gesproken of deze gedetailleerde voorwaarden eventueel als annex aan het verdrag worden toegevoegd (zie hoofdttekst van de brief).
Methodologisch document over schuldhoudbaarheidsanalyse en teurgbetaalcapaciteit	Dit document schetst de manier waarop de Europese Commissie en het ESM de schuldhoudbaarheidsanalyse en de analyse van de terugbetaalcapaciteit uitvoeren. Hiermee wordt invulling gegeven aan de nieuwe verdragstekst in artikel 13.1(b) die stelt dat het onderzoek of de schuld houdbaar is en of stabiliteitssteun kan worden terugbetaald op transparante en voorspelbare wijze wordt uitgevoerd.

¹ De joint position: <https://www.consilium.europa.eu/media/37324/20181203-eg-1b-20181115-esm-ec-cooperation.pdf>