

Verslag Eurogroep in inclusieve samenstelling¹ 4 december 2019

Vorbereiding rapport verdieping van de Economische en Monetaire Unie aan de regeringsleiders

De Eurogroep heeft in inclusieve samenstelling gesproken over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Daarbij is stilgestaan bij de versterking van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), versterking van de Bankenunie inclusief een Europees Depositoverzekeringstelsel (EDIS), en een begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor eurolanden (BICC). De Eurogroep was door de Eurotop van 21 juni jl. verzocht om in inclusieve samenstelling te blijven doorwerken aan deze onderwerpen.²

Naar aanleiding van de bespreking heeft de voorzitter van de Eurogroep, Mário Centeno, een brief gestuurd aan de voorzitter van de Eurotop, Charles Michel (zie als bijlage bijgevoegd). Hieronder worden per onderwerp de belangrijkste conclusies weergegeven.

ESM

In juni 2019 heeft de Eurogroep een principeovereenkomst gesloten over de wijzigingen in het ESM-verdrag, waarbij de afspraken van december 2018 zoals vastgelegd in de term sheet voor de hervorming van het ESM geïmplementeerd zijn. Destijds was een aantal werkstromen dat invulling moest geven aan de afspraken uit december nog niet afgerond en waren enkele aanpalende documenten nog niet gereed.³ Voor een volledig overzicht van de aanpalende documenten verwijs ik naar mijn recente brief over het ESM-proces van 25 november jongstleden.⁴

Afgelopen Eurogroep is een politiek principe-akkoord bereikt op deze aanpalende documenten. Het voldoet goed aan de Nederlandse inzet en is geheel in lijn met de afspraken uit december 2018 en juni 2019 waar Nederland zeer tevreden over was.

Afhankelijk van de specifieke aard van het document en eventuele aanvullende technische checks zullen de documenten, die niet formeel kunnen worden goedgekeurd totdat de overeenkomst tot aanpassing van het ESM verdrag is geratificeerd, zo snel mogelijk publiek worden gemaakt. De diverse gemaakte afspraken zullen ook worden verwerkt in de leenovereenkomst tussen de SRB en het ESM, die na activering van de backstop kan worden getekend.

Als onderdeel van de discussie over de documenten is gesproken over een nominaal plafond voor de achtervang. In december 2018 is afgesproken dat de gemeenschappelijke achtervang even

¹ Alle EU-lidstaten zonder het VK

² <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019>

³ Kamerstukken II, 2018-2019, 21501-07, nr.1605

⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 21501-07, nr.1641

groot zal zijn als de omvang van het bankresolutiefonds (SRF) in 2023, die 1% van de door nationale depositogarantiestelsels gedekte bankdeposito's van de eurozonelanden beslaat. Om de leencapaciteit van het ESM voor andere instrumenten, zoals landenprogramma's, te beschermen is besloten het nominaal plafond op 68 miljard euro vast te stellen. Daarnaast is afgesproken dat de Raad van gouverneurs voor het eind van 2023 een eerste evaluatie van de hoogte van dit plafond zal bespreken. Een besluit om het plafond aan te passen kan alleen met eenparigheid van stemmen genomen worden.

Als onderdeel van de discussie over de documenten heeft de Eurogroep ook een akkoord bereikt over de informatievoorziening tussen de SRB en het ESM in het geval dat de SRB een aanvraag doet voor een lening uit de gemeenschappelijke achtervang. In december 2018 is afgesproken dat door de Raad van bewind van het ESM in de regel binnen 12 uur, en in complexe afwikkelingsoperaties binnen 24 uur, over een aanvraag moet worden besloten. Een dergelijke korte tijdsduur stelt hoge eisen aan de volledigheid, relevantie en begrijpelijkheid van de informatie, waarvan ook de betrouwbaarheid voldoende zal moeten worden gewaarborgd. De afspraken over de informatievoorziening zullen worden verwerkt in één van de aanpalende documenten: het specifieke richtsnoer voor de achtervang. Deze afspraken zullen ook worden meegenomen bij de aanpassing van het nationale informatieprotocol, zoals reeds aangegeven in mijn recente brief over het ESM-proces van 25 november jongstleden.⁵

De Eurogroep heeft ook besloten tot een additionele verandering in het ESM-verdrag zelf. 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 zal een toevoeging worden gedaan op het bestaande artikel 40 van het ESM-verdrag. 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. De Eurogroep heeft besloten hieraan de mogelijkheid toe te voegen dat 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 andere manier te realiseren, mocht daar in de toekomst toe worden besloten.

De Eurogroep heeft gesproken over *collective action clauses* (CAC's) met *single limb aggregation*. In het kader van het verbeteren van het raamwerk voor schuldhoudbaarheid is in de principeovereenkomst van juni 2019 opgenomen dat de ESM-leden per 2022 dergelijke CAC's op zullen nemen in de voorwaarden van de staatsobligaties. Een inhoudelijke toelichting hierop vindt u in de geannoteerde agenda van de afgelopen Eurogroep.⁶ Afgelopen Eurogroep is een principeakkoord

⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 21501-07, nr.1641

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/22/geannoteerde-agenda-eurogroep-en-ecofinraad-4-en-5-december-2019>

bereikt over de gedetailleerde voorwaarden voor de CAC's, die het afgelopen half jaar zijn uitgewerkt. De komende maand zal worden benut om te kijken hoe deze gedetailleerde voorwaarden het best kunnen worden geïmplementeerd. De vraag die daarbij op tafel ligt is of de overeenkomst over de gedetailleerde voorwaarden zelf reeds afdoende is, of dat het zinvol is om deze voorwaarden als annex aan het gewijzigde ESM-verdrag te hechten. Afhankelijk van de uitkomst van deze discussie zullen nog aanvullende technische aanpassingen aan het ESM-verdrag moeten worden gemaakt.

Als er voldoende duidelijkheid is over de beste manier van implementatie van de nieuwe CAC's, zal een datum worden vastgesteld voor het tekenen van de formele wijzigingsovereenkomst voor de aanpassing van het ESM-verdrag. Mijn verwachting is dat deze overeenkomst in het voorjaar van 2019 kan worden getekend. Voor verdere het proces omtrent de wijzigingsovereenkomst en de aanpalende documenten verwijs ik u ook naar mijn procesbrief over het ESM van 25 november jongstleden.⁷

Tot slot zijn in de Eurogroep de hoofdlijnen van beperkte wijzigingen van de intergouvernementele overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds (IGA) overeengekomen. Deze aanpassingen van de IGA zijn alleen nodig indien de overeengekomen gemeenschappelijke achtervang voor het SRF eerder dan eind 2023 wordt ingevoerd. Reeds in 2016 is afgesproken dat de achtervang vervroegd kan worden ingevoerd bij voldoende risicoreductie. De politieke beslissing hierover zal in op zijn vroegst in 2020 worden genomen op basis van een rapport van de instellingen over de voortgang van risicoreductie. Zoals bekend vereist het daadwerkelijk instellen van de gemeenschappelijke achtervang na de wijziging van het ESM-verdrag een los unaniem besluit van de Raad van gouverneurs.

De huidige IGA schrijft voor dat tot eind 2023 de leningen die de gemeenschappelijke ontwikkelingsraad (SRB) aangaat uitsluitend terugbetaald worden door de banken in het land van de bank die met behulp van deze geleende middelen wordt afgewikkeld (daarna, vanaf 2024, betalen alle banken in de bankenunie deze leningen terug). Om de effectiviteit van de overeengekomen achtervang in het geval van vervroegde invoering zeker te stellen, is overeengekomen de terugbetaling van leningen uit het achtervang gedeeltelijk te mutualiseren. Doel van die aanpassing is dat de gehele Europese bankensector bij een vervroegde invoering van de achtervang kan bijdragen aan de terugbetaling van leningen voor een resolutiecasus. Er zijn voor Nederland belangrijke beperkingen aan deze mutualisatie overeengekomen. Ten eerste zal er sprake zijn van een eerste bijdrage in de terugbetaling door de banken in de lidstaat waar de resolutie plaatsvindt (in eerste instantie 30% van de maximale ex post bijdragen die de SRB van die banken mag vragen en daarna stapsgewijs lager). Ten tweede zal de gemutualiseerde bijdrage in eerste instantie beperkt zijn tot 70% van de maximale ex post bijdragen die de SRB van alle Europese banken mag vragen (en daarna stapsgewijs hoger). Beide mutualisatiepaden liggen lager dan het bestaande mutualisatiepad van het

⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 21501-07, nr.1641

gebruik van het SRF zelf. Ten derde zal de mutualisatie begrensd worden door de omvang van de backstop in de transitionele fase. Door deze drie beperkingen blijft de eerste verantwoordelijkheid tot het einde van 2023 bij de bankensector van het land waar de resolutiecasus plaatsvindt en gaat de mogelijk versnelde mutualisatie in het geval van vervroegde invoering niet sneller dan noodzakelijk om de overeengekomen gemeenschappelijke achtervang volledig effectief te kunnen benutten.

Er is nog niet overeengekomen wanneer de beperkte IGA-wijzigingen geratificeerd zullen worden. Omdat ratificatie van de wijzigingen zorgvuldig en via alle parlementen moet verlopen kan dit de nodige tijd in beslag nemen. Daarom lijkt het waarschijnlijk dat diverse landen zullen bepleiten de ratificatie reeds te starten voordat er wordt besloten over de eventuele eerdere invoering van de achtervang. Nederland zal hier alleen mee akkoord gaan als de wijzigingen zo geformuleerd worden dat ze alleen effect krijgen bij een formeel besluit tot eerdere invoering van de achtervang. Het instellen van de achtervang vergt een separate unanieme beslissing van de gouverneurs van het ESM.

Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS)

Het afgelopen jaar is door een hoogambtelijke werkgroep (*High Level Working Group*; HLWG) gekeken naar de uitwerking van een nieuwe routekaart voor de Bankenuïe, op basis van de routekaart uit 2016. Daarbij is gekeken naar het functioneren van de Bankenuïe en de verschillende opties om deze verder te versterken, inclusief een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS), de behandeling van staatsobligaties op bankbalansen en mogelijke verbeteringen in het toezicht- en resolutieraamwerk. De voorzitter van de HLWG heeft op 3 december de routekaart op persoonlijke titel gezonden aan de voorzitter van de Eurogroep⁸. De Eurogroep heeft een terugkoppeling ontvangen van de HLWG.

Nederland heeft ingebracht dat het een EDIS als sluitstuk van de bankenuïe ziet en vasthoudt aan de routekaart uit 2016. Daarbij heeft Nederland wederom aangegeven dat van belang is dat voordat daadwerkelijk risicodeling plaatsvindt via een EDIS, stappen worden gezet om de risico's van staatsobligaties beter te wegen op bankbalansen. Ook acht Nederland het van belang dat er een gezondheidstoets (*asset quality review*; AQR) wordt uitgevoerd op bankbalansen.

De Eurogroep heeft geconcludeerd dat verder technisch werk nodig blijft en heeft de HLWG daarom gemandateerd om verder te werken aan alle elementen van de Bankenuïe, inclusief een EDIS, en conclusies daarover in juni 2020 opnieuw te rapporteren.

Begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen (BICC)

De Eurogroep is kort geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van de uitwerking van het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen (BICC). Tijdens de Eurogroep van

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/41644/2019-12-03-letter-from-the-hlwg-chair-to-the-peg.pdf>

13 juni en 9 oktober zijn er afspraken gemaakt over diverse kenmerken van het BICC, welke zijn vastgelegd in *term sheets*.⁹

Deze afspraken zullen zoals bekend nader worden vastgelegd in EU-wetgeving door middel van een aanpassing van het Commissievoorstel voor een verordening voor een hervormingsondersteuningsprogramma en een nieuwe verordening voor een *governance* raamwerk waarvoor de Europese Commissie in juni een voorstel deed. Over beide Commissievoorstellen ontving uw Kamer een BNC-fiche.¹⁰ De komende maanden zullen deze verordeningen verder worden uitgewerkt in Raadsverband. Het eindresultaat zal tot stand komen met medebeslissing van het Europees Parlement. De omvang van het BICC zal worden bepaald in de context van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Tijdens de Eurogroep van 9 oktober jl. is afgesproken dat de discussie over de noodzaak, inhoud, modaliteiten en omvang van een eventuele intergouvernementele overeenkomst (IGA) zal doorgaan in ambtelijke voorportalen van de Eurogroep.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/pdf> en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/pdf>

¹⁰ Kamerstukken II, 2017-18, 22112, nr. 2633 en 2019-20, 22112, nr. 2825