

Goedkeuring van de op 27 januari 2021 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland (Trb. 2021, 20)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

ALGEMEEN

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme, Trb. 2021, 20. Zij hebben hierbij nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme. Zij brengen daarover enkele vragen en opmerkingen naar voren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel aangaande de goedkeuring van de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme. Deze leden hebben enkel vragen ter verduidelijking van de inhoud en gevolgen van de wijziging van het verdrag.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme. Zij constateren dat het om de implementatie van een verdrag gaat dat al meerdere jaren ook in de Kamer is besproken en waar weinig ruimte is voor inhoudelijke verandering. Deze leden waarderen de in de recente Kamerbrief (21501-07) uitgesproken aanvullende afspraken over de informatievoorziening met betrekking tot de besteding van ESM-middelen.

Zij vragen de regering waarom ervoor is gekozen om een ex-post-informatievoorziening te hanteren als het gaat om uitkeringen uit het ESM, in tegenstelling tot de ex-ante-informatievoorziening in Duitsland.

Bij leningen van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) aan de Europese resolutie-autoriteit (Single Resolution Board, SRB) vanuit de gemeenschappelijk achtervang wordt voorgesteld om te werken met ex-post-informatievoorziening vanwege het zeer korte tijdsbestek waarin een besluit dient te worden genomen. Snelle besluitvorming is in het belang van (het beperken van de kosten van) de resolutiecasus en de bredere financiële stabiliteit. Binnen de in ESM-verband afgesproken extreem korte tijdslijnen is er veel aan gelegen dat de regering een afgewogen standpunt in kan nemen. Daarbij dient iedere lidstaat een eigen afweging te maken, ook binnen het desbetreffende institutionele kader dat in de lidstaat van kracht is.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de wijzigingen in het ESM-verdrag omdat dit naar hun mening de monetaire stabiliteit van de EU verstevigt. De financiële crisis is een directe aanleiding voor de versterking van het ESM geweest. Met deze wetwijziging is het Europese financiële bestel beter voorbereid is op eventuele nieuwe financiële en economische crises.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe voorkomen kan worden dat de belastingbetaler met de kosten van falende banken wordt opgezadeld.

De gemeenschappelijke achtervang betreft de mogelijkheid tot het verstrekken van leningen van het ESM aan de SRB onder vooraf afgesproken gestandaardiseerde voorwaarden. Die lening wordt terugbetaald met heffingen in de bankensector.

De SRB opereert binnen het resolutieraamwerk. De hoeksteen van het resolutieraamwerk is dat eventuele verliezen of kosten die gepaard gaan met de afwikkeling van banken, worden gedragen door private partijen. Er zijn in het Europese resolutieraamwerk diverse waarborgen ingebouwd om bij falende banken de risico's voor overheden tot een minimum te beperken. Zo staan de aandeelhouders en crediteuren van de falende bank eerst aan de lat. Via een bail-in dragen zij bij aan het weer gezond krijgen van de bank: hun investeringen worden afgeschreven of schulden worden omgezet in kapitaal. Tevens mag de SRB er in het opstellen van resolutieplannen, die sturend zijn voor de opbouw van bail-inbare buffers (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*; MREL) bij banken in normale tijden, niet vanuit gaan dat publieke financiële steun nodig is. Mochten desondanks in onverwachte situaties bij resolutie de bail-inbare buffers toch ontoereikend blijken, dan kan de SRB middels aanvullende financiële injecties bepaalde kritieke functies van een bank continueren. Hiertoe is het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds (Single Resolution Fund, SRF), dat door banken zelf wordt gevuld, beschikbaar.

De gemeenschappelijke achtervang komt alleen in beeld als het SRF uitgeput is en er geen andere financieringsmogelijkheden voor de SRB beschikbaar zijn. Aan een lening vanuit het ESM aan de SRB zijn voorwaarden verbonden. Voor de uiteindelijke beslissing over de aanvraag zal de Raad van bewind zich moeten laten leiden door een set criteria voor de goedkeuring van leningen en uitbetalingen. Deze criteria zijn met name gericht op waarborgen ter bescherming van de publieke middelen. Een belangrijke waarborg betreft het vereiste dat de achtervang op middellange termijn begrotingsneutraal is. In de praktijk zal dit betekenen dat een lening uit de gemeenschappelijke achtervang binnen drie of, in geval van een bedreiging van de financiële stabiliteit in de EMU, binnen vijf jaar moet kunnen worden terugbetaald via buitengewone achteraf te betalen heffingen op alle banken binnen de bankenunie. Hiertoe stelt de SRB een kwantitatieve beoordeling van de daadwerkelijke terugbetalingscapaciteit van de Europese banken op. Iedere leningaanspraak zal worden voorzien van een bevestiging van de SRB dat er daadwerkelijk terugbetaalcapaciteit is. Hierop zal binnen het ESM worden getoetst voordat een lening verstrekt zal worden.

Zij vragen hoe met deze wijziging het proces omtrent steunprogramma's in de toekomst slagvaardiger wordt.

Als onderdeel van de onderhavige Wijzigingsovereenkomst krijgt het ESM een grotere rol toebedeeld in het proces omtrent onderhandeling en toezicht op programma's. Omdat het ESM de financiering verstrekt, en optreedt in het belang van haar aandeelhouders, de lidstaten, biedt volgens het kabinet nauwere betrokkenheid van het ESM, door haar directe belangen, meer waarborgen dat programma's effectief en slagvaardig zijn. Meer concreet krijgt het ESM een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de Europese Commissie voor de onderhandelingen over de memorie van overeenstemming voor programmalanden en zal het ESM het document medeondertekenen. Daarnaast krijgt het ESM een eigen verantwoordelijkheid bij de analyse van de schuldhoudbaarheid en terugbetaalcapaciteit van lidstaten die een aanvraag voor stabiliteitssteun bij het ESM doen. Tot slot wordt het toezicht op naleving van voorwaarden voor financiële stabiliteitssteun een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de Europese Commissie.

Voorts willen zij weten of nu niet staatsobligaties onverkoopbaar zijn geworden door het nieuwe ESM-verdrag

De verkoopbaarheid van nationale staatsobligaties hangt af van de kredietwaardigheid van de relevante overheid, en niet van de voorstellen in de Wijzigingsovereenkomst. De voorstellen dragen wel – in het geval dat een ESM-lid zal zijn gedwongen zijn schulden te herstructureren – bij aan een efficiënter en soepeler proces van herstructurering van publieke schulden. Belangrijk hiertoe is de afspraak dat overheden per 1 januari 2022 in publieke schuldcontracten *collective action clauses* (CACs) met een trapsaggregatie (= single limb CAC's) zullen opnemen. Via single limb CAC's wordt voorkomen dat individuele beleggers zich kunnen onttrekken aan een herstructurering van publieke schulden via het verwerven van een blokkerende positie. Een gedetailleerde toelichting op single limb CAC's kunt u vinden in de memorie van toelichting paragraaf 3.3 ("versterking van het raamwerk van publieke schulden").

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het wel de bedoeling blijft dat de Europese banken bij problemen eerst een beroep doen op het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds SRF. Zij willen weten hoe de programma's nu effectiever worden.

De gemeenschappelijke achtervang komt alleen in beeld als het SRF is uitgeput of niet toereikend is, en er geen plausibele alternatieve financieringsbronnen beschikbaar zijn voor de SRB om een resolutiecasus te financieren. Iedere leningaanvraag zal worden voorzien van een bevestiging van de SRB dat dit het geval is. Hierop zal binnen het ESM worden getoetst voordat een lening verstrekt zal worden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom een kredietlijn bij de herstructurering van probleembanken en bij de afwikkeling van faillissementen van banken zo nodig is in het licht van de komende digitale munt.

De ontwikkeling van een digitale euro staat helemaal los van de wenselijkheid van het versterken van het resolutieraamwerk. De komende jaren zal eerst nog veel onderzoek moeten worden gedaan naar de mogelijkheden en risico's van de invoering van een digitale euro. De ontwikkeling kan op lange termijn ingrijpende gevolgen hebben voor de ordening van de financiële sector. Ook in de Eurozone wordt onderzoek gedaan naar het nut en de noodzaak van de ontwikkeling van een digitale euro. De precieze invloed van een digitale euro zal afhangen van ontwerpkeuzes die nog gemaakt moeten worden. Nog los van de vraag of de digitale euro kan bijdragen aan de financiële stabiliteit is de ontwikkeling van een digitale euro een project voor de lange termijn.

Zij vragen de regering naar het vertrouwen in de financiële sector in relatie tot deze wijziging van het ESM.

De afgelopen jaren zijn met de oprichting van de bankenunie belangrijke stappen gezet om de financiële sector weerbaarder te maken voor schokken o.a. door hogere kapitaaleisen en het NPL-actieplan. Banken zijn beter gekapitaliseerd. Als een bank voldoende kapitaal heeft, is zij beter in staat zelf tegenvallers op te vangen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de positie van banken tijdens deze COVID-19 pandemie veel sterker was dan tijdens de financiële crisis van 2008.

Dat laat onverlet dat er een goed functionerend crisishaamwerk voor banken dient te zijn. Met het resolutieraamwerk wordt het risico dat problemen bij individuele banken kunnen overslaan op andere banken en overheden zo klein mogelijk gehouden. Deze verdragswijziging versterkt dit resolutieraamwerk.

Zij vragen voorts of Nederland met deze wijziging een transferunie meer ruimte geeft. De leden van de SP-fractie vragen de regering ten slotte welke soevereiniteitsbevoegdheden hier worden overgedragen.

Met de Wijzigingsovereenkomst worden geen bevoegdheden overgedragen en wordt geen ruimte voor een transferunie gegeven. Middels de invoering van de gemeenschappelijke achtervang krijgt een bestaande instelling, de SRB, de mogelijkheid om te lenen van een andere bestaande instelling, het ESM. De gemeenschappelijke achtervang van het ESM moet op middellange termijn begrotingsneutraal zijn, dat wil zeggen: binnen maximaal drie tot vijf jaar moet een lening van het

ESM door de SRB zijn terugbetaald. Terugbetaling kan geschieden met middelen die de SRB verkrijgt uit de Europese bankensector, met opbrengsten van resolutiecasussen en, indien dergelijke opbrengsten onvoldoende zijn, met buitengewone heffingen op de bankensector. De SRB is tot dergelijke heffingen gemachtigd op basis van de bestaande verordening tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen (hierna: SRM-verordening).

3. Hoofdpijnen van de Wijzigingsovereenkomst

3.1. Versterking van de rol van het ESM in het verstrekken van financiële stabiliteitssteun

De leden van de PVV-fractie merken op het ESM een eigen verantwoordelijkheid krijgt bij de analyse van de schuldhoudbaarheid en terugbetaalcapaciteit van lidstaten die een aanvraag voor stabiliteitssteun bij het ESM doen. De leden van de PVV-fractie willen weten wat deze verantwoordelijkheid precies inhoudt en wat voor gevolgen dit kan hebben voor de ESM-leden.

De eigen verantwoordelijkheid van het ESM bij de analyse van schuldhoudbaarheid en terugbetaalcapaciteit maakt onderdeel uit van het versterken van de rol van het ESM bij financiële stabiliteitssteun, waar het kabinet zich gedurende de onderhandelingen over het verdrag hard voor heeft gemaakt. Specifiek ten aanzien van schuldhoudbaarheid en terugbetaalcapaciteit wordt aan de eigen verantwoordelijkheid invulling gegeven doordat het ESM en de Europese Commissie nu gezamenlijk de taak krijgen de schuldhoudbaarheidsanalyse en analyse van de terugbetaalcapaciteit te doen (artikel 13.1, conform artikel 1 lid 21 van de Wijzigingsovereenkomst), waar voorheen alleen de Europese Commissie verantwoordelijk was voor de schuldhoudbaarheidsanalyse. Dit is belangrijk omdat analyses van schuldhoudbaarheid en terugbetaalcapaciteit complexe ondernemingen zijn, waarin diverse veronderstellingen moeten worden gemaakt over de renteontwikkeling, de groei, de mate waarin een primair overschot op de begroting kan worden gerealiseerd en de impact van beleidsmaatregelen op deze genoemde factoren. Het is daarom goed dat verschillende partijen – de Europese Commissie maar dus ook het ESM - hier vanuit hun eigen expertise naar kunnen kijken. In dit kader is daarom ook afgesproken dat, in het geval de samenwerking tussen de Europese Commissie en het ESM niet leidt tot een gezamenlijk standpunt, de Europese Commissie de globale beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsschuld zal verrichten, terwijl het ESM het vermogen van het betrokken ESM-lid tot terugbetaling aan het ESM zal beoordelen (nieuwe overweging 11 ter, conform artikel 1 lid 8 van de Wijzigingsovereenkomst). Zoals aangegeven in de memorie van toelichting onder de artikelsgewijze toelichting bij de nieuwe overweging 11ter is het dan uiteindelijk aan de Raad van gouverneurs van het ESM om, bij de beoordeling van een voorstel voor het verlenen van stabiliteitssteun door het ESM, eventuele verschillen in de analyses van de Europese Commissie en het ESM mee te nemen in de afwegingen.

Hetzelfde willen de leden van de PVV-fractie weten over het gegeven dat het ESM op structurele basis de macro-economische en financiële ontwikkelingen van alle ESM-leden gaat volgen en analyseren. Wat voor gevolgen heeft dit voor de ESM-leden?

Het ESM voert de analyses van macro-economische en financiële ontwikkelingen uit in de rol als leningsverstrekker, met als doel om te zijn voorbereid bij een toekomstige aanvraag voor één van de instrumenten van het ESM en zodoende tijdig te kunnen reageren. Het monitoren van macro-economische en financiële ontwikkelingen wordt gedaan voor interne doeleinden en zal niet worden gepubliceerd. De lidstaten zullen niet worden betrokken bij de analyses, buiten het geval van een leningsaanvraag.

Het ESM zal bij het uitvoeren van haar analyses gebruik maken van publiek beschikbare informatie en data en deze analyses uitvoeren in nauwe samenwerking met de Europese Commissie, op basis van het *Memorandum of Understanding*.¹

¹ De basis voor dit memorandum zal worden gevormd door het gemeenschappelijk standpunt dat het ESM en de Europese Commissie hebben geformuleerd in aanloop naar de Eurogroep van 3 december 2018 (<https://www.consilium.europa.eu/media/37324/20181203-eg-1b-20181115-wam-ec-cooperation.pdf>.) Het memorandum zal na inwerkingtreding van de Wijzigingsovereenkomst met unaniemiteit door de Raad van bewind van het ESM worden goedgekeurd.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het ESM als een van de nieuwe taken op structurele basis de macro-economische en financiële ontwikkelingen, waaronder de ontwikkeling van de publieke schuld, van alle ESM-leden zal gaan volgen en analyseren. De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke manier de lidstaten worden betrokken bij deze controle, via welke nationale instanties dat gaat en op welke manier lidstaten worden geïnformeerd over de resultaten.

Het ESM voert deze analyses uit in de rol van leningsverstrekker, met als doel om te zijn voorbereid bij een toekomstige aanvraag voor één van de instrumenten van het ESM en zodoende tijdig te kunnen reageren. Het monitoren van macro-economische en financiële ontwikkelingen wordt gedaan voor interne doeleinden en zal niet worden gepubliceerd. De lidstaten zullen niet worden betrokken bij de analyses, buiten het geval van een leningaanvraag.

Het ESM zal bij het uitvoeren van haar analyses gebruik maken van publiek beschikbare informatie en data en deze analyses uitvoeren in nauwe samenwerking met de Europese Commissie, op basis van het af te sluiten *Memorandum of Understanding*.²

3.2. Preventieve kredietlijnen

De leden van de PVV-fractie merken op dat sinds de instelling van het ESM nog geen aanvraag is gedaan door een lidstaat voor preventieve financiële bijstand. Als gevolg hiervan wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd die de effectiviteit van de bestaande ESM-instrumenten voor preventieve financiële bijstand vergroten. De leden van de PVV-fractie willen weten wat voor toegevoegde waarde het ESM heeft als er tot nu toe geen gebruik van is gemaakt. Ook willen zij weten of het doorvoeren van de wijzigingen niet alsnog tot doel heeft het gebruikmaken van het ESM te stimuleren, terwijl dat 'geen doel op zich is'.

Het toekennen van een preventieve kredietlijn is één van de instrumenten uit de gereedschapskist van het ESM. Dit instrument is nog niet aangevraagd of ingezet. Andere ESM-instrumenten zijn wel aangevraagd en ingezet, zoals de macro-economische aanpassingsprogramma's voor Spanje, Cyprus en Griekenland. Deze steunprogramma's zijn inmiddels succesvol afgerond. Mogelijk speelt onduidelijkheid over de toegangscriteria en de overige voorwaarden een rol bij het feit dat tot op heden nog geen aanvraag voor een preventieve kredietlijn is gedaan. Met de Wijzigingsovereenkomst worden de toegangscriteria verduidelijkt en aangescherpt zodat onduidelijkheid over de voorwaarden op zichzelf geen rol speelt bij het wel of niet aanvragen van een preventieve kredietlijn. Gebruik van het ESM is daarbij geen doel op zich.

Verder merken de leden van de PVV-fractie op dat onder het gewijzigde verdrag bij schending van toegangscriteria en/of beleidsvoorwaarden voor een reeds toegekende kredietlijn de kredietlijn automatisch wordt stopgezet en een additionele rentemarge op reeds uitgekeerde middelen zal worden gerekend. De leden van de PVV-fractie willen weten hoe hoog deze additionele rentemarge zal zijn en hoe snel een land dit zou moeten betalen. Kan de kredietlijn worden voortgezet indien een land weer aan de toegangscriteria en/of beleidsvoorwaarden voldoet?

Het ESM en de Europese Commissie zijn verplicht toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden waaronder de preventieve kredietlijnen zijn verschaft. Dat doen ze middels een rapportage minimaal eenmaal per zes maanden, en direct nadat voor de eerste keer geld uit een toegekende kredietlijn is opgenomen (aangepaste artikel 14.6, conform artikel 1 lid 22 van de Wijzigingsovereenkomst). Voor onder kredietlijnen opgenomen middelen kan een extra marge worden gerekend zodra een toezichtrapportage aangeeft dat een ESM-lid niet voldoet aan de toegangscriteria voor de toegekende kredietlijn (extra artikel 14.7, conform artikel 1 lid 22 van de Wijzigingsovereenkomst). De extra marge is 0,5% (50 basispunten) op jaarbasis, op te hogen met nog eens 0,65% (65 basispunten) na een half jaar. Als de Raad van bewind van het ESM van mening is dat het niet-naleven van de toegangscriteria te wijten is aan gebeurtenissen buiten de macht van het relevante ESM-lid hoeft de extra marge niet te worden toegepast. De marges zijn opgenomen in het voorlopige richtsnoer voor beprijzing (artikel 2.4), waarover de Eurogroep in

² De basis voor dit memorandum zal worden gevormd door het gemeenschappelijk standpunt dat het ESM en de Europese Commissie hebben geformuleerd in aanloop naar de Eurogroep van 3 december 2018 (<https://www.consilium.europa.eu/media/37324/20181203-eg-1b-20181115-wam-ec-cooperation.pdf>.) Het memorandum zal na inwerkingtreding van de Wijzigingsovereenkomst met unanimitieit door de Raad van bewind van het ESM worden goedgekeurd.

december 2019 overeenstemming heeft bereikt, en dat door de Raad van bewind zal worden aangenomen na afronding van de ratificatie van de Wijzigingsovereenkomst.³

De leden van de PVV-fractie vragen ook of een kredietlijn kan worden voortgezet indien een land weer aan de toegangscriteria en/of beleidsvoorwaarden voldoet. Dit kan niet. Het nieuwe artikel 14.7 geeft aan dat, indien uit een toezichtrapportage van het ESM en de Europese Commissie blijkt dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder de kredietlijn is verkregen deze wordt stopgezet. De kredietlijn kan vervolgens alleen worden voortgezet als de Raad van bewind hier unaniem mee akkoord gaat. In het aangepaste richtsnoer voor preventieve kredietlijnen - waarover de Eurogroep in december 2019 overeenstemming heeft bereikt en dat door de Raad van bewind zal worden aangenomen na afronding van de ratificatie van de Wijzigingsovereenkomst - is opgenomen dat de directeur van het ESM direct na het stopzetten van de kredietlijn een stemming moet uitroepen.⁴ In geval de Raad van bewind niet unaniem akkoord gaat met het toch door laten gaan van de kredietlijn is de kredietlijn geannuleerd en kan het ESM-lid via de reguliere procedures zoals uiteengezet in artikel 13 van het ESM-verdrag een andere vorm van financiële bijstand bij het ESM aanvragen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat sinds de instelling van het ESM nog geen aanvraag is gedaan door een lidstaat voor preventieve financiële bijstand. Mogelijk speelt onduidelijkheid over de toegangscriteria en de overige voorwaarden hierbij een rol. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de wijzigingen ertoe leiden dat op eenvoudigere manier aanspraak kan worden gedaan op het ESM en of duidelijkheid inderdaad toeneemt. Deze leden zijn tevens van mening dat de aanvraag van het ESM door lidstaten achterblijft vanwege de voorwaarden die eraan gesteld worden, aangezien fondsen en middelen waaraan minder strikte voorwaarden worden gesteld wel worden aangesproken. Deelt de regering deze analyse en is de regering van mening dat wanneer lidstaten dusdanig in de problemen komen ze wel bereid zijn aanspraak te maken op het ESM of is er een mechanisme gecreëerd dat vooral papieren zekerheid moet bieden aan de grillen van de kapitaalmarkt? De leden van de CDA-fractie vragen de regering met andere woorden of het ESM bij uitstek als een preventief instrument beoordeeld moet worden.

Sinds de instelling van het ESM is er nog geen aanvraag gedaan door een lidstaat voor preventieve financiële bijstand. Mogelijk speelt onduidelijkheid over de toegangscriteria en de overige voorwaarden hierbij een rol. Door de verduidelijkingen en aanscherpingen ten aanzien van de toegangscriteria van de preventieve kredietlijnen is het eenvoudiger voor lidstaten om in te schatten of ze voldoen aan de voorwaarden.

Het is niet aan mij om te speculeren over de nadere overwegingen van lidstaten die mogelijk ten grondslag liggen aan het wel of niet aanvragen van preventieve kredietlijnen. Het ESM is beschikbaar voor alle lidstaten die vanwege de financieel-economische situatie aldaar een beroep zouden willen doen op de instelling, tegen voor de verschillende instrumenten passende conditionaliteit.

³ Draft Pricing Guideline <https://www.esm.europa.eu/about-esm/european-stability-mechanism-esm-pricing-guideline>

⁴ Draft Guideline on Precautionary Financial Assistance artikel 5.7, <https://www.esm.europa.eu/about-esm/european-stability-mechanism-guideline-precautionary-financial-assistance>.

Voor toegang tot de aan voorwaarden onderworpen preventieve kredietlijn worden nominale cijfermatige criteria voor het maximale overheidstekort en de ontwikkeling van de overheidsschuld geïntroduceerd. Deze criteria zijn aangescherpt omdat het huidige criterium gekoppeld is aan de implementatie van het huidige Stabiteits- en Groeipact (SGP), wat discretionaire ruimte aan de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie laat. De leden van de CDA-fractie vragen de regering deze discretionaire ruimte toe te lichten en met name het proces hoe daar gebruik van wordt gemaakt. Deze leden vragen de regering tevens aan te geven welke gevolgen voorgenomen gesprekken over modernisering van het SGP hebben voor deze aanpassingen in het ESM. De leden van de CDA-fractie vragen de regering de juridische grond van het ESM toe te lichten. Wordt zolang lidstaten gebruik kunnen maken van de ontsnappingsclausule van het SGP, de genoemde koppeling aan de implementatie van het SGP dus ook losgelaten? Ook zullen landen niet meer kunnen voldoen aan het criterium met betrekking tot macro-economische onevenwichtigheden als er sprake is van buitensporige onevenwichtigheden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven welke criteria dat zijn.

Op dit moment zijn de vereisten om toegang te krijgen tot preventieve kredietlijnen uitgewerkt in het huidige richtsnoer voor preventieve kredietlijnen.⁵ Op basis van een globale beoordeling aan de hand van zes criteria (a t/m f) wordt gekeken of een land zich classificeert. Artikel 2, lid 2, punt a – het eerste criterium opgenomen in dit richtsnoer – stelt dat een land zich moet houden aan de verplichtingen die voortvloeien uit het SGP. Wat deze verplichtingen precies zijn is niet nader gedefinieerd, maar wat wel is aangegeven is dat een ESM-lid onder een buitensporig tekortprocedure nog steeds toegang kan hebben mits het zich houdt aan door de Raad van de Europese Unie gemaakte beslissingen en gedane aanbevelingen die gericht zijn op het terugbrengen van het buitensporige tekort.

Ik refereer in deze context aan discretionaire ruimte omdat het uiteindelijk van het oordeel van de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie afhangt of een lidstaat wordt geacht zich wel of niet aan de verplichtingen uit het SGP te houden. In mijn brede bespiegeling van het SGP van 14 december 2020 hebt ik enkele voorbeelden van het gebruik van discretionaire ruimte genoemd.⁶ Een voorbeeld van het gebruik van discretionaire ruimte door de Europese Commissie is het gebruik van de structurele begrotingsinspanning als argument ("relevante factor") om een lidstaat niet in een buitensporigtekortprocedure te plaatsen bij onvoldoende schuldafbouw. Een ander voorbeeld is de significantiemarge in de preventieve arm, die ervoor zorgt dat lidstaten mogen afwijken van hun structurele begrotingsinspanning wanneer er geen sprake is van een significante afwijking.

Via de Wijzigingsovereenkomst wordt de referentie aan het in algemene termen respecteren van de verplichtingen uit het SGP geschrapt maar zijn enkele numerieke eisen uit het SGP overgenomen en uitgeschreven. Het betreft onder meer een maximaal begrotingstekort van 3% van het bbp en een maximale overheidsschuld van 60% van het bbp of een vermindering van het verschil ten opzichte van 60% over de voorafgaande twee jaren met gemiddeld een twintigste per jaar. Door deze aanpassingen is voor een aanvraag van de preventieve kredietlijn niet het oordeel van de Commissie en de Raad of een lidstaat zich al dan niet aan de verplichtingen van het SGP houdt relevant, maar wel of een lidstaat voldoet aan de numerieke eisen uit het SGP die zijn overgenomen in de wijzigingsovereenkomst. Ook het wel of niet in werking zijn van de algemene ontsnappingsclausule van het SGP is niet relevant meer voor een oordeel over het wel- of niet voldoen aan de toetredingscriteria.

De Europese Commissie heeft op 5 februari 2020 een uitgebreide evaluatie van het SGP gepubliceerd. De Europese Commissie was van plan om naar aanleiding van de evaluatie brede consultaties te organiseren, op basis waarvan zij eventueel een voorstel zou doen voor een aanpassing van de begrotingsregels. Als gevolg van uitstel vanwege Covid-19 wordt de discussie op zijn vroegst in de tweede helft van 2021 opgestart. Het heeft geen nut om op deze discussie vooruit te lopen. Specifiek t.a.v. de relatie tussen de preventieve kredietlijnen en het SGP kan ik aangeven dat, door het schrappen van de koppeling tussen de toegangscriteria voor preventieve kredietlijnen en het SGP, wijzigingen uit het SGP niet meer automatisch zullen leiden tot wijzigingen in de toegangscriteria voor de preventieve kredietlijn. Tegelijkertijd kan – gezien de inspiratie die voor de numerieke toegangscriteria is ontleend aan elementen van het SGP – niet

⁵ ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance – [website]

⁶ Kamerstukken 2020/2021 II, 21501-07, Nr. 1734

worden vermeden dat landen op basis van eventuele wijzigingen in het SGP een pleidooi zullen houden ook de toegangscriteria voor preventieve kredietlijnen weer aan te passen. Omdat de criteria nu, in plaats van in het genoemde richtsnoer voor preventieve kredietlijnen, in de nieuwe bijlage III van het aangepaste ESM-verdrag worden opgenomen kunnen de criteria alleen worden gewijzigd op basis van unanimiteit. Eventuele aangepaste criteria zullen bovendien pas in werking treden als alle landen hun toepasselijke nationale procedures hebben doorlopen. Voor Nederland betekent dit dat, net als bij een verdragswijziging, de wijziging van bijlage III onderworpen zal worden aan parlementaire goedkeuring, op grond van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet. Het huidige richtsnoer stelt ook dat om toegang te krijgen tot een preventieve kredietlijn landen zich behoren te houden aan vereisten die voortvloeien uit een buitensporige onevenwichtighedenprocedure (artikel 2, lid 2, onderdeel c). Op basis artikel 5 van de Verordening betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (2011/1176) kan een procedure bij buitensporige onevenwichtighedenprocedure worden opgestart als de Europese Commissie op basis van een diepgaande evaluatie van mening is dat er sprake is van buitensporige onevenwichtigheden. Macro-economische onevenwichtigheden kunnen bijvoorbeeld bestaan t.a.v. publieke schulden, private schulden, de huizenmarkt, de arbeidsmarkt en de betalingsbalanspositie van een land. Sinds de inwerkingtreding van de Verordening in 2011 zijn voor diverse landen op diverse terreinen buitensporige onevenwichtigheden geconstateerd. Dit heeft echter nooit geleid tot het opstarten van een macro-economische onevenwichtighedenprocedure. Onder de aangepaste criteria hebben landen bij buitensporige onevenwichtigheden geen toegang tot een preventieve kredietlijn, onafhankelijk van de eventuele procedure die daar wel of niet op volgt onder Verordening 2011/1176.

3.3. Versterking van het raamwerk voor herstructurering publieke schulden

De leden van de CDA-fractie constateren dat de herstructurering van publieke schulden als een nieuwe voorwaarde geldt om gebruik te kunnen maken van het ESM. Zij vragen de regering of deze herstructurering door de betreffende lidstaat ontwikkeld en uitgevoerd dient te worden, welke rol de Europese commissie daarin speelt en of er sprake is van betrokkenheid van een trojka in dergelijke situaties.

In het ESM-verdrag zal worden opgenomen dat het ESM alleen stabiliteitssteun kan verstrekken aan ESM-leden waarvan de schuld houdbaar wordt geacht en waarvan de terugbetalingscapaciteit aan het ESM is bevestigd (nieuwe overweging 11 ter, conform artikel 1, lid 8, van de Wijzigingsovereenkomst). Dit betekent ook dat landen die ESM stabiliteitssteun aanvragen en waarvan de schuld houdbaar is en waarvan de terugbetaalcapaciteit bevestigd wordt zonder dat daarvoor herstructurering van publieke schulden nodig is, hun publieke schulden niet hoeven te herstructureren. Onder het aangepaste verdrag zijn op basis van het aangepaste artikel 13.1 (conform artikel 1, lid 21, van de Wijzigingsovereenkomst) de Europese Commissie, in overleg met de Europese Centrale Bank (ECB), en het ESM verantwoordelijk voor de schuldhoudbaarheidsanalyse en de terugbetaalcapaciteit.

In het geval dat de herstructurering van publieke schulden nodig wordt geacht om schuld houdbaar te maken en terugbetaalcapaciteit te garanderen zijn ESM-leden, als schuld uitgevende partijen, zelf verantwoordelijk voor afspraken met schuldeisers over het herstructureren van publieke schulden. Dit is een gangbaar internationaal gebruik. Wel krijgt het ESM via de verdragsaanpassing het mandaat om, in het geval een ESM-lid hiertoe verzoekt en wanneer het passend is, op informele, niet-bindende, tijdelijke en vertrouwelijke basis te assisteren bij gesprekken tussen het relevante ESM-lid en particuliere beleggers (nieuwe overweging 11 bis, conform artikel 1, lid 8, van de Wijzigingsovereenkomst). ESM-leden kunnen ook zelf beslissen of, en in welke capaciteit, ze andere partijen betrekken bij discussies over schuldherstructurering.

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot naar de betrokkenheid van een trojka. Tijdens de eurozone-crisis 2010-2012 bestond de trojka uit de Europese Commissie, de ECB en het IMF. In het oorspronkelijke ESM-verdrag is daarom opgenomen dat een ESM-lid bij een verzoek om stabiliteitssteun steeds als dit mogelijk is een soortgelijk verzoek doet aan het IMF (oorspronkelijke overweging 8). Nu, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, de betrokkenheid van het ESM bij programma's toeneemt en binnen het ESM extra zal worden geïnvesteerd in capaciteit voor analyse van de economische en financiële ontwikkelingen alsook de schuldhoudbaarheid, is een vergelijkbare betrokkenheid van het IMF niet meer bij elk programma

nodig. Tegelijkertijd kan in bepaalde gevallen deelname van het IMF nog steeds toegevoegde waarde hebben. In de aangepaste verdragstekst is daarom opgenomen dat het IMF door het relevante ESM-lid om stabiliteitssteun zal worden verzocht als dit passend is (aangepaste overweging 8, conform artikel 1, lid 4, van de Wijzigingsovereenkomst). Specifiek ten aanzien van de analyse van de schuldhoudbaarheid en de terugbetaalcapaciteit wordt verwacht dat dit, steeds als dit passend en mogelijk is, samen met het IMF wordt verricht (aangepast artikel 13.1, conform artikel 1, lid 21, punt ii, van de Wijzigingsovereenkomst).

3.4. De gemeenschappelijke achtervang voor het SRF

De leden van de VVD-fractie lezen dat het niet ondenkbaar is dat het SRF uitgeput raakt. Dit zou het geval kunnen zijn als meerdere banken tegelijkertijd omvallen en voor deze banken, na toepassing van bail-in, aanvullende solvabiliteitssteun noodzakelijk is. Kan de regering aangeven of er scenario's zijn opgesteld indien een dergelijke situatie zich voordoet? Welk risico loopt Nederland indien het SRF uitgeput raakt?

In sommige casussen is het in het publiek belang om bepaalde kritieke functies van een bank overeind te houden. Conform het resolutieraamwerk draait de private sector, in plaats van belastingbetalers, op voor falende banken. Eerst en voornamelijk staan de aandeelhouders en crediteuren van de falende bank zelf aan de lat. Via een bail-in dragen zij bij aan het weer gezond krijgen van de bank: hun investeringen worden afgeschreven of schulden worden omgezet in kapitaal.

In sommige gevallen kan bail-in niet voldoende zijn om de bank weer solvabel te maken, dan kan de SRB middels aanvullende financiële injecties bepaalde kritieke functies van een bank continueren. Dan kan er gebruik gemaakt worden van het SRF. Dat fonds wordt door banken zelf gevuld. Op het moment dat het SRF, olopend tot meer dan 70 miljard euro in 2024, toch onverhoopt is uitgeput, moeten in eerste instantie crisisbijdragen ("buitengewone achteraf te betalen bijdragen") bij de hele bankensector worden geïnd.

Dit nieuwe instrument van de gemeenschappelijke achtervang zorgt er voor dat, indien deze bijdragen niet onmiddellijk beschikbaar of niet voldoende zijn om de uitgaven van het SRF te dekken, de SRB op vooraf vastgestelde voorwaarden bij het ESM kan lenen. Een van die voorwaarden is dat de SRB die lening geleidelijk, dat wil zeggen binnen drie tot vijf jaar, terugbetaalt via nieuwe heffingen op alle banken binnen de bankenunie.

Mede vanwege de waarborgen in het resolutieraamwerk is het SRF zelf sinds de inwerkingtreding in 2016 van het Europese resolutieraamwerk tot op heden nog niet gebruikt. De gemeenschappelijke achtervang zal alleen gebruikt kunnen worden in een startscenario van een grote crisis. Dan zal het nuttig zijn om het resolutieraamwerk te ondersteunen. De invoering van de gemeenschappelijke achtervang, vormt het sluitstuk van een lange beleidsdiscussie over de vormgeving van een kredietlijn voor de situatie waarin het SRF ontoereikend zou zijn en er geen alternatieve financieringsbronnen voorhanden zijn. Door het resolutieraamwerk met de gemeenschappelijke achtervang te versterken, wordt het raamwerk geloofwaardiger in een systeemcrisis. Dat past bij de Nederlandse inzet om mogelijkheden te verkleinen om het resolutieraamwerk te kunnen omzeilen en nationale staatssteun aan banken te geven.

Naast het resolutieraamwerk staat namelijk ook nog het staatssteunraamwerk van de Europese Commissie. Dat staatssteunraamwerk biedt ruimte voor het verlenen van staatssteun in een systeemcrisis. Als de financiële stabiliteit in het geding is, kunnen lidstaten hun banken onder voorwaarden (alsnog) preventief kapitaliseren. Vanuit het perspectief van vervlechting van banken en overheden is dat onwenselijk. Het risico bestaat dat bij het omzeilen van het resolutieraamwerk, de kosten van falende banken weer op de publieke middelen worden afgewenteld, de vervlechting tussen banken en overheden weer kan opspelen en de kredietwaardigheid van lidstaten weer in het geding kan komen.

Indien het achtervangmechanisme geactiveerd wordt bij een grote bankencrisis, dan is de kans dat de afwikkeling in een kort tijdsbestek moet plaatsvinden vanwege de mogelijke marktreactie die kan volgen groot. De leden van de VVD-fractie lezen in de brief van 11 mei jl. een voorstel voor een aanvulling op het informatieprotocol aangaande (ESM-gerelateerde) crisismaatregelen in de

eurozone. Hierin staat dat gelet op de zeer korte beslistermijn, de Kamer zo spoedig mogelijk en binnen 72 uur schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van een besluit van de Raad van bewind. Hoe wordt geborgd dat de Kamer overlegmogelijkheden met het kabinet worden geboden?

Zoals in de betreffende brief geschreven, wordt voorgesteld om uw Kamer zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van een besluit van de Raad van bewind van het ESM. Daarbij zal uw Kamer geïnformeerd worden over relevante informatie die ten grondslag lag aan het besluit en zal uw Kamer informatie ontvangen die met de aanvraag voor een lening bij het ESM is ingediend en die als basis heeft gediend voor het besluit. Op initiatief van uw Kamer staat het kabinet vanzelfsprekend tot uw beschikking daarover nader verantwoording over af te leggen.

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat naast besluiten over leningen aan het Single Resolution Board (SRB) conform artikel 18bis, vijfde lid, van het gewijzigde ESM-verdrag, er diverse besluiten zijn die verband houden met de gemeenschappelijke achtervang die niet onder een vergelijkbare tijdsdruk zullen moeten worden genomen. Ten aanzien van deze besluiten zal de positie van Nederland ten minste vijf dagen voorafgaand aan de besluitvorming binnen het ESM via een brief worden gedeeld met de Kamer. Dat biedt de Kamer in beginsel de gelegenheid om voorafgaand aan de besluitvorming binnen het ESM met het kabinet in overleg te treden. Als het niet mogelijk blijkt de Kamer te informeren binnen deze termijn, zal het kabinet een parlementair voorbehoud maken. Hierbij geldt dat de Kamer tot drie werkdagen na ontvangst van informatie schriftelijk kan laten weten hierover met het kabinet te willen overleggen, binnen de periode van een week. Welke invloed heeft een parlementair voorbehoud op de besluitvorming binnen het ESM? Hoe wordt dit in andere lidstaten geregeld?

Ik ga ervan uit dat ik uw Kamer tijdig kan informeren voorafgaand aan de stemming binnen het ESM over de betreffende besluiten. Indien dat onverhoopt toch niet mogelijk blijkt, dan zal ik een parlementair voorbehoud maken bij het ESM. Bij een parlementair voorbehoud van één van de lidstaten kan de besluitvorming na een bijeenkomst van de Raad van gouverneurs worden aangehouden, totdat de lidstaat bevestigt dat de parlementaire procedure is afgerond. Daarmee wordt een besluit definitief.

De betrokkenheid van parlementen bij ESM-gerelateerde besluitvorming varieert tussen de lidstaten. Indien lidstaten in overleg treden met hun parlement of een instemming van het parlement behoeven voorafgaand aan ESM-besluitvorming zou het kunnen voorkomen dat er een parlementair voorbehoud wordt geplaatst.

De leden van de VVD-fractie willen daarnaast weten in hoeverre geborgd is dat er voldoende risicoreductie is bereikt door de bankensector ten tijde van de inwerkingtreding van de achtervang.

Tijdens de Eurogroep van december 2019 is afgesproken dat in het vierde kwartaal van 2020 een beslissing over vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang van het SRF zou worden genomen. Als achtergrond voor de besluitvorming over de gemeenschappelijke achtervang van het gemeenschappelijke resolutiefonds, hebben de Europese Commissie, de ECB en de SRB een risicoreductierapport opgesteld⁷. In dat rapport is gekeken naar de risicoreductie die in de jaren hieraan voorafgaand is bereikt, conform de afspraak die eerder in de Eurogroep gemaakt is. Hoewel de risico's bij een aantal banken nog altijd hoog bleek, laat het rapport zien dat er op het gebied van de niet-presterende leningen (hierna: NPL's) en buffers voor bail-in (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities; hierna: MREL) over de breedte van de Europese bankensector aanzienlijke risicoreductie heeft plaatsgevonden.

In de Eurogroep van 30 november jl. is de voortgang in risicoreductie gewogen, in de context van een breder pakket aan maatregelen. In deze Eurogroep is vervolgens een akkoord bereikt. Onderdeel van dit akkoord is een reeks aanvullende maatregelen, die zullen bijdragen aan verdere risicoreductie in de bankensector.

Conform eerdere afspraken in de Eurogroep komt er een nieuwe meting ten aanzien van risicoreductie ten tijde van inwerkingtreding van de gemeenschappelijke achtervang. Tegelijkertijd is goed om op te merken dat in recente jaren nieuw beleid ingevoerd is dat de risico's naar de toekomst toe structureel kleiner maakt, zoals met het bankenpakket (zie antwoord op vraag

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/20/aanbiedingsbrief-risicoreductie-bankensector>

hieronder), het NPL-actieplan en de eerder genoemde aanvullende maatregelen als onderdeel van het Eurogroepakkoord⁸.

De leden van de VVD-fractie lezen dat wanneer een lidstaat van mening is dat in het juridische kader wijzigingen hebben plaatsgevonden die het resolutieraamwerk afzwakken of materieel van aard doen veranderen, deze lidstaat te allen tijde de achtervang kan stopzetten. Hoe worden wijzigingen in juridische kaders gemonitord en hoe wordt de Kamer hier tijdig over geïnformeerd?

In het gewijzigde ESM-verdrag wordt verwezen naar het permanent aanwezig zijn van een juridisch kader voor afwikkeling. In dit geval betekent dat dat de regels gelijkwaardig dienen te zijn aan, en ten minste hetzelfde resultaat opleveren als, bepaalde regels in de SRM-verordening. Dit betreft de regels voor de afwikkelings-procedure, de besluitvorming van de afwikkelingsraad, de algemene beginselen met betrekking tot afwikkeling (met name dat aandeelhouders en crediteuren verliezen dragen) en de afwikkelingsinstrumenten (met name het instrument van bail-in). In aanvulling hierop wordt in het negende lid, onderdeel b, specifiek verwezen naar de regels en beginselen aangaande het bail-in-instrument en het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL) zoals deze zijn vastgelegd in de BRRD, SRM-verordening en de CRR, inclusief de aanpassingen gerelateerd aan MREL zoals overeengekomen op 20 mei 2019 (het bankenpakket).

De verwijzing in het gewijzigde ESM-verdrag heeft dus betrekking op bestaande richtlijnen en verordeningen, die in geval van wijziging volgens de gebruikelijke wetgevingsprocedures aangepast zouden worden. Daarbij heeft uw Kamer vanzelfsprekend een doorslaggevende rol.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het uitgangspunt van het SRM is dat eventuele verliezen of kosten die gepaard gaan met de afwikkeling van banken, worden gedragen door private partijen om risico's voor overheden tot een minimum te beperken. Zo staan de aandeelhouders en crediteuren van de falende bank eerst aan de lat. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe daar invulling aan wordt gegeven als er sprake is van staatsdeelneming.

Ook staatsdeelnemingen vallen binnen het SRM en kunnen in resolutie worden gebracht. Zij dienen hier – net als andere banken – MREL voor op te halen. In geval dat zij falen zal eerst het aandelenvermogen worden aangesproken om verliezen op te vangen. Afhankelijk van de resolutiestrategie, kan in resolutie MREL-schuld worden omgezet in nieuw aandelenvermogen of kan afwikkeling volgen op basis van faillissementswetgeving. In algemene zin zal de staat met staatsdeelnemingen willen voorkomen dat het zover komt dat banken in resolutie worden gebracht of failliet gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er periodiek gekeken wordt naar de risicoreductie en in hoeverre dit betrekking heeft op de vorming van het Europese depositogarantiestelsel (EDIS).

De leden van de fractie van het CDA vragen of er periodiek wordt gekeken naar risicoreductie en hoe dit betrekking heeft op de vorming van een EDIS. Op verzoek van de Eurogroep wordt risicoreductie gemonitord door de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB) en de Single Resolution Board (SRB) (hierna: de instellingen). Dit zou dienen als input voor de besluitvorming over de gemeenschappelijke achtervang van het gemeenschappelijke resolutiefonds (Single Resolution Fund (SRF)). De instellingen zullen dit halfjaarlijks herhalen. Daarnaast publiceert de Europese Banken Autoriteit (EBA) halfjaarlijks een uitgebreide data analyse met kerndata, waaronder data ten aanzien van niet-presterende leningen, voorzieningen en kapitaalopbouw. Zoals bekend, stelt Nederland, op verzoek van de Kamer, verschillende voorwaarden aan de voortgang op een EDIS.

Stappen op een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS) dienen gepaard te gaan met stappen op risicoreductie, zeker wat betreft risico's door de afhankelijkheden tussen banken en overheden. Hiervoor is van groot belang om banken te stimuleren de concentratie van staatsobligaties op bankbalansen af te bouwen, en moet een doorlichting van bankbalansen inzicht geven in de

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>

gezondheid van Europese banken, in het bijzonder kleine en middelgrote banken die niet eerder Europees zijn doorgelicht.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat het niet ondenkbaar is dat het SRF uitgeput raakt. Volgens hen is er dan sprake van het worst-case-scenario. Deelt de regering deze analyse van een dergelijk scenario en kan de regering aangeven hoe de financiële afwikkeling dan werkt?

De regering deelt de analyse dat in geval van uitputting van het SRF sprake is van een worst-case-scenario. Mocht het SRF zijn uitgeput zijn, dan kan de SRB crisisheffingen ("buitengewone achteraf te betalen bijdragen") innen bij banken. Indien deze crisisheffingen niet onmiddellijk beschikbaar zijn, heeft de SRB de mogelijkheid om leningen of andere vormen van steun af te sluiten (externe financieringsmogelijkheden). De gemeenschappelijke achtervang dient in deze context gezien te worden.

Door het resolutieraamwerk met de gemeenschappelijke achtervang te versterken, wordt het raamwerk geloofwaardiger in een systeemcrisis. Dat past bij de Nederlandse inzet om mogelijkheden te verkleinen om het resolutieraamwerk te kunnen omzeilen en nationale staatssteun aan banken te geven, zoals eerder in deze nota aan de orde kwam.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de alternatieve methodes van financiering voor het SRF die dan in werking treden toe te lichten en de garantie te geven dat de Europese Commissie of een andere Europese instelling of entiteit dan niet zelfstandig de kapitaalmarkten op kan gaan en Europese schuldenpapieren kan uitgeven.

De SRB kan reeds zelfstandig de kapitaalmarkt betreden. Conform artikel 73 van de SRM-verordening kan de SRB leningen of andere wijze van financiering aangaan, als het SRF niet toereikend is en crisisheffingen onder banken niet onmiddellijk beschikbaar zijn om afwikkelingsmaatregelen te dekken. In de SRM-verordening is expliciet vastgelegd dat alle uitgaven die hier uit voortvloeien door de SRB gedragen worden. Dat betekent dat alle leningen worden terugbetaald met heffingen op de bankensector; ze worden dus niet gedragen door de begroting van de Europese Unie of de deelnemende lidstaten.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of de koppeling aan de SRB in dit slechte scenario als ultieme achtervang het opstellen van een Europees depositogarantiestelsel niet eveneens noodzakelijk maakt gezien de koppeling van de SRB aan de bankdeposito's.

De koppeling van de omvang van het SRF aan het percentage van 1% van gedekte deposito's is destijds gekozen als een indicator voor de omvang van de bankensector waaraan dan weer de omvang van het SRF gekoppeld kon worden. Het gaat hier dus niet om een daadwerkelijke koppeling aan bankdeposito's. Daarmee maakt het een EDIS niet per se noodzakelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de toelichting op de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF helder maar vragen de regering om een nadere reflectie op de risico's voor de kosten van uiteindelijk de Nederlandse belastingbetaler op het moment dat een grote crisis zich voordoet waardoor (andere Europese) banken in de problemen komen.

Veel banken zijn te groot, te complex of te verweven met de rest van het financiële systeem om ongecontroleerd failliet te laten gaan. Overheden en centrale banken hebben om die reden tijdens de financiële crisis van 2008 op massale schaal steun verleend aan de bankensector. Door de verwevenheid van de financiële sector is Nederland niet immuun voor problemen bij andere Europese banken. Problemen bij andere grote Europese banken kunnen leiden tot besmetting naar Nederland via de financiële sector, of via instabiliteit in de eurozone.

Nog tijdens de eurozonecrisis is de Europese bankenunie opgericht. Onderdeel daarvan is het gemeenschappelijke resolutieraamwerk, waarbij maatschappelijk relevante banken die failliet dreigen te gaan afgewikkeld kunnen worden. Met het resolutieraamwerk wordt de kans dat problemen bij individuele banken kunnen overslaan naar andere banken en overheden zo klein mogelijk gehouden wordt.

Zoals eerder in deze nota aangegeven in antwoord op onder andere een vraag van de leden van de SP, is de hoeksteen van het resolutieraamwerk dat verliezen worden gedragen door private partijen, om belastingbetalers te ontzien. Om deze reden zijn er eisen ten aanzien van bail-in en worden speciale bail-inbare buffers opgebouwd (MREL). Om deze reden worden er ook heffingen geïnd onder gezonde banken, om eventueel benodigde steun voor de maatschappelijk relevante onderdelen van banken die failliet dreigen te gaan mee te bekostigen.

Door alle voorwaarden in het resolutieraamwerk heeft de regering de risico's van de gemeenschappelijke achtervang voor Nederlandse belastingbetalers tot een minimum proberen te beperken. Gegeven het eerder genoemde Nederlandse belang van een sterk resolutieraamwerk is de vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang een wenselijke versterking.

4. Verhouding met het primaire Unierecht

De leden van de CDA-fractie constateren dat de directeur van het ESM wordt geacht samen te werken met de Europese Commissie en de ECB. Zij vragen de regering welke procedure wordt gestart wanneer er onenigheid tussen deze drie instellingen ontstaat en dit noodzakelijk optreden in de weg staat.

Er zijn geen specifieke procedures afgesproken over wat te doen wanneer er onenigheid ontstaat tussen het ESM, de Europese Commissie en de ECB. De werkzaamheden van de verschillende partijen zijn uiteindelijk gericht op het voorzien van informatie aan de Raad van bewind en/of de Raad van gouverneurs van het ESM in het kader van aanvragen van, onderhandelingen over en toezicht op financiële stabiliteitssteun (zie de aangepaste artikelen 13.1, 13.3 en 13.7 van het ESM-verdrag, conform artikel 1, lid 21, van de Wijzigingsovereenkomst). In het geval van onoverkomelijke meningsverschillen tijdens deze werkzaamheden zullen de verschillende partijen een manier moeten vinden om deze verschillen van mening inzichtelijk te maken voor de genoemde beslisorganen, die dan naar eigen inzicht kunnen beslissen. Specifiek ten aanzien van de schuldhoudbaarheid is in dit kader afgesproken dat, in het geval dat de samenwerking niet leidt tot een gezamenlijk standpunt, de Europese Commissie de globale beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsschuld zal verrichten, terwijl het ESM het vermogen van het betrokken ESM-lid tot terugbetaling aan het ESM zal beoordelen (nieuwe overweging 11 ter, conform artikel 1 lid 8 van de wijzigingsovereenkomst). Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is het dan uiteindelijk aan de Raad van gouverneurs van het ESM om, bij de beoordeling van een voorstel voor het verlenen van stabiliteitssteun door het ESM, eventuele verschillen in de analyses van de Europese Commissie en het ESM mee te nemen in de afwegingen.

Het ESM krijgt een grotere rol. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe het zit na invoering van de voorgestelde wijzigingen met de rol van de ECB en is de regering ervan overtuigd dat met deze rolwijzigingen checks and balances nog voldoende in evenwicht zijn.

Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde wijzigingen de *checks and balances* worden verbeterd. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting kan, nu het ESM zich heeft bewezen als instelling en verschillende lidstaten steunprogramma's succesvol hebben afgerond, het proces omtrent steunprogramma's slagvaardiger worden ingericht opdat de programma's aan effectiviteit winnen. Een grotere betrokkenheid van het ESM in de vormgeving van en het toezicht op naleving van voorwaarden kan bijdragen aan de effectiviteit van programma's. Met de verdragswijziging krijgt het ESM een grotere rol.

Ten aanzien van financiële stabiliteitssteun aan landen omvat de Wijzigingsovereenkomst geen wijzigingen ten aanzien van de taken van de ECB. Conform het oorspronkelijke ESM-verdrag zal de ECB, in overleg met de Europese Commissie, betrokken zijn bij de gezamenlijke uitvoering van taken naar aanleiding van de aanvraag van financiële stabiliteitssteun conform artikel 13.1 (onderzoek of er een risico voor financiële stabiliteit voor de eurozone als geheel bestaat, schuldhoudbaarheidsanalyse en terugbetaalcapaciteit, bepalen van financieringsbehoefte van het relevante ESM-lid), het onderhandelen van een memorandum van overeenstemming (artikel 13.3) en het toezicht op naleving van de voorwaarden van financiële stabiliteitssteun (artikel 13.7). In het kader van de introductie van de gemeenschappelijke achtervang verandert er wel iets voor de

ECB. In het gewijzigde ESM-verdrag is opgenomen dat, indien voor goedkeuring van een lening uit de gemeenschappelijke achtervang gebruik wordt gemaakt van een spoedstemprocedure (= gekwalificeerde meerderheid van 85%), het een vereiste is dat de ECB, naast de Europese Commissie, in een afzonderlijke beoordeling concludeert dat de economische en financiële houdbaarheid van de eurozone in gevaar kan komen indien er niet spoedig een besluit wordt genomen over een lening (artikel 18bis, lid 6, van het gewijzigde ESM-verdrag, artikel 1, lid 26, van de Wijzigingsovereenkomst).

6. Gevolgen voor de begroting

De leden van de PVV-fractie merken op dat de overheidssteun die vanuit het ESM wordt aangewend, achteraf gecompenseerd zal worden door middel van buitengewone achteraf te betalen heffingen op de Europese bankensector. De leden van de PVV-fractie willen weten of het volledige bedrag zal worden gecompenseerd door de Europese bankensector en welke verdeelsleutel hierbij zal worden toegepast.

De volledige lening van het ESM aan de SRB zal worden terugbetaald door de Europese bankensector. De gemeenschappelijke achtervang moet op middellange termijn begrotingsneutraal zijn, dat wil zeggen: binnen maximaal drie tot vijf jaar moet deze lening zijn terugbetaald.

Bij het doorberekenen van heffingen aan de bankensector, hanteert de SRB een in de SRM-verordening vastgelegde verdeelsleutel⁹. De (vaste) bijdrage van een individuele bank wordt gebaseerd op de verhouding tussen de passiva van de bank (exclusief eigen vermogen en gedekte deposito's) en het totaal van de passiva (exclusief eigen vermogen en gedekte deposito's) van alle banken in de bankenunie. Daarnaast wordt er nog een voor risico's aangepaste bijdrage geïnd.

OVERIG

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wanneer de wijzigingen geëvalueerd worden en hoe de Kamer bij die evaluatie betrokken wordt.

Er is geen evaluatie voorzien voor de verdragswijziging van het ESM.

⁹ Zie artikel 70 en 71