

Vergaderjaar 2017–2018

34 856

EU-voorstellen inzake de Economische en Monetaire Unie COM (2017) 824 en 827

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij negen fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-Actieplan 2017–2019: loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken (Kamerstuk 22 112, nr. 2467)

Fiche: Mededeling de toekomst van voeding en landbouw (Kamerstuk 22 112, nr. 2468)

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor een toekomstig partnerschap tussen de EU en ACS-landen (post-Cotonou)(Kamerstuk 22 112, nr. 2469)

Fiche: Mededeling Europees Minister van Economische Zaken en Financiën (Kamerstuk 22 112, nr. 2470)

Fiche: Mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het EU-raamwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 2471)

Fiche: Richtlijn begrotingsverantwoordelijkheid en begrotingskoers op middellange termijn voor lidstaten (Kamerstuk 34 856, nr. 2)

Fiche: Aanpassing verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) (Kamerstuk 22 112, nr. 2472)

Fiche: Wijziging verordening – Inzet prestatiereserve ESI-fondsen ten behoeve van structurele hervormingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2473)

Fiche: Verordening tot instelling van het Europees Monetair Fonds

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Verordening tot instelling van het Europees Monetair Fonds

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds (EMF).¹
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 december 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 827
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1513333240182&uri=CELEX:52017PC0827>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Ecofinraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën, in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid van stemmen.
- j) *Rol Europees parlement*
Er is goedkeuring vereist van het Europees parlement.

2. Essentie voorstel

Inhoud voorstel

De Commissie doet een voorstel voor een Raadsverordening om het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) als Europees Monetair Fonds (EMF) te integreren in het EU-raamwerk en de doelstelling te verbreden van steun aan eurozonelidstaten die te maken hebben met of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen naar de ondersteuning van de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB) als gemeenschappelijke achtervang voor het gemeenschappelijk resolutiefonds (*Single Resolution Fund*, SRF). Het voorstel draagt volgens de Commissie onder meer bij aan de institutionele verankering van het noodfonds, de transparantie en de efficiëntie van de inzet van publieke middelen in de EU en de democratische verantwoording. De leencapaciteit en kapitaalpositie van het ESM worden in het voorstel van de Commissie niet aangepast. De Commissie geeft aan dat het voorstel volgens haar medio 2019 dient te worden aangenomen door de Raad van

¹ Met dit fiche, en de andere fiches die het kabinet opstelt in reactie op het pakket van voorstellen dat de Commissie op december 2017 heeft gepubliceerd, worden tevens de voorstellen behandeld die de Commissie in een overkoepelende mededeling heeft gedaan (mededeling van de Commissie aan het Europese parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank over verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie: een routekaart, COM (2017) 823)). Deze overkoepelende mededeling geeft een overzicht van de separaat gepresenteerde voorstellen en behandelt tevens voorstellen die de Commissie reeds op een eerder moment heeft gedaan. De fiches geven een reactie op de meer concrete voorstellen. Voor de in de overkoepelende mededeling geopperde denkrichtingen die niet verder zijn uitgewerkt in losse voorstellen, bijvoorbeeld op het terrein van de bankenunie, wordt verwezen naar eerdere communicatie met de Kamer (onder meer de kabinetspositie over de toekomst van de EMU, de kabinetsreactie op het AIV-rapport «Is de Eurozone stormbestendig?» en de kabinetsreactie op publicaties inzake de bankenunie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262, Kamerstuk 21 50120, nr. 1263 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472)).

de Europese Unie en het Europees parlement. Voor inwerkingtreding is daarnaast toestemming van het ESM nodig.

De Commissie heeft samen met het voorstel voor de instelling van het EMF ook een mededeling over begrotingsinstrumenten gepresenteerd (COM(2017) 822) waarin wordt voorgesteld om het EMF te laten fungeren als gemeenschappelijke achtervang voor de SRB. In dit fiche wordt tevens op de inhoud van dat aspect van die mededeling ingegaan.

Naast het voorstel om het EMF als achtervang te laten fungeren voor de SRB wijst de Commissie op drie andere aanpassingen die in dit voorstel zijn gemaakt ten opzichte van het huidige ESM.

Ten eerste stelt de Commissie aanpassingen in de besluitvormingsprocedures voor. In het voorstel wordt over het toekennen van stabiliteitssteun en het aanpassen van het prijsstellingsbeleid in de Raad van gouverneurs niet meer met eenparigheid van stemmen (unanimiteit), maar met versterkte gekwalificeerde meerderheid gestemd, oftewel 85% van de stemmen. Stabiliteitssteun kan bij het ESM momenteel alleen in uitzonderlijke gevallen op basis van versterkte gekwalificeerde meerderheid worden toegekend via een noodprocedure. Daarnaast worden in het voorstel besluiten over het voortzetten van een preventieve kredietlijn en besluiten over de uitbetaling van de financiële bijstand in de Raad van directeuren (bij het ESM Raad van bewind genoemd) ook niet meer met eenparigheid van stemmen maar met versterkte gekwalificeerde meerderheid genomen. Na goedkeuring van de algemene overeenkomst met de SRB wordt, voor het opnemen van de kredietlijn of het verlenen van garanties aan de SRB, verder helemaal geen rol van de Raad van directeuren voorzien.

Ten tweede stelt de Commissie voor om het EMF een meer rechtstreekse rol te geven in het beheer van programma's voor financiële bijstand, naast de Commissie. Het gaat daarbij om een rol in de onderhandelingen over de beleidsvoorwaarden. De monitoring daarvan blijft in het voorstel voorbehouden aan de Europese Commissie in overleg met de Europese Centrale Bank.

Ten derde noemt de Commissie in de oplegger bij de verordening de mogelijkheid om nieuwe financiële instrumenten toe te voegen, waaronder een mogelijke rol van het EMF in de toekomst ter ondersteuning van een stabilisatiefunctie. De mogelijkheid voor de Raad van gouverneurs om de lijst van financiële bijstandsinstrumenten te wijzigen, zoals die bij het ESM bestaat, is in het voorstel voor het EMF echter niet aanwezig. Toevoegen van instrumenten kan dus alleen door wijziging van de voorgestelde verordening.

Daarnaast voorziet het voorstel in betrokkenheid van het Europees parlement en nationale parlementen, waar dit in het huidige ESM-verdrag niet expliciet het geval is². In het voorstel van de Commissie rapporteert het EMF jaarlijks aan het Europees parlement over het uitvoeren van zijn taken. Daarnaast krijgt het Europees parlement de mogelijkheid om de uitvoerend directeur van het EMF uit te nodigen voor een hoorzitting, en om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen. Ook nationale parlementen krijgen de mogelijkheid om schriftelijke vragen te stellen aan het EMF en om de uitvoerend directeur uit te nodigen voor een gedachtewisseling over de progressie met de implementatie van stabiliteitssteun aan een lidstaat. Omdat het EMF in dit voorstel een orgaan van de Unie wordt zullen de discretionaire besluiten die door de Raad van gouverneurs en de

² Betrokkenheid van nationale parlementen is nationaal geregeld, niet in het ESM-verdrag zelf.

Raad van directeuren genomen worden, bekrachtigd moeten worden door de Raad van de Europese Unie.

Naast de elementen die de Commissie in de toelichting op het voorstel expliciet noemt wijkt het voorstel voor het statuut van het EMF ook op een aantal andere onderdelen af van het huidige ESM-verdrag. In het ESM-verdrag wordt van een lidstaat die steun aanvraagt verwacht dat deze, steeds als dit mogelijk is, ook steun aanvraagt bij het IMF en wordt bij de uitvoering van de stabiliteitssteun, als dit passend en mogelijk is, door de Commissie samengewerkt met het IMF. Het voorgestelde statuut van het EMF voorziet niet meer in een rol voor het IMF bij de aanvraag en uitvoering van stabiliteitssteun. In de overwegingen bij de voorgestelde verordening tot oprichting van het EMF wordt verder gesteld dat de verordening geen afbreuk mag doen aan de verbintenis in Artikel 12(3) van het ESM-verdrag om in alle nieuwe overheidsobligaties van de eurozone met een looptijd van meer dan een jaar een collectieve-actieclausule op te nemen. Het instrument voor de directe herkapitalisatie van banken, dat bij het ESM na inwerkingtreding van het verdrag aan de lijst van instrumenten is toegevoegd en dus niet in het verdrag zelf is opgenomen, wordt tot slot voor het EMF in het voorgestelde statuut opgenomen.

Andere verschillen met de huidige gang van zaken bij het ESM hebben betrekking op de procedure voor de benoeming van de uitvoerend directeur en de voorzitter van de Raad van gouverneurs. De Commissie stelt in haar voorstel voor een EMF dat de Raad van de EU het Europees parlement zal consulteren bij de benoeming van de uitvoerend directeur. Bij het huidige ESM wordt de directeur door de Raad van gouverneurs benoemd. Daarnaast wordt in het voorstel van de Commissie gesteld dat de Raad van gouverneurs voorgezeten wordt door de voorzitter van de Eurogroep. Bij het ESM heeft de Raad van gouverneurs de keuze om voorgezeten te worden door de voorzitter van de Eurogroep of om uit hun midden een voorzitter en vicevoorzitter te kiezen. Het is voor het ESM zodoende geen automatisme dat de voorzitter van de Raad van gouverneurs tevens de voorzitter van de Eurogroep is, al is dit tot op heden wel het geval geweest.

Het personeelsbeleid, dat bij het ESM vastgesteld wordt door de Raad van bewind, wordt in het voorstel van de Commissie voor het EMF bepaald door het Statuut van de ambtenaren en de Regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie. Het zittende personeel blijft onder de contractuele regelingen vallen die van toepassing zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde verordening. Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, moet – zo merkt het Commissievoorstel nog op – van toepassing zijn op het EMF.

Financiële steun aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad

Met de voorgestelde kredietlijn of garanties van het EMF aan de SRB wil de Commissie invulling geven aan de door de Europese Raad toegezegde gemeenschappelijke achtervang het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF). Deze kan als laatste redmiddel worden gebruikt wanneer de vooraf en achteraf te betalen bijdragen aan het SRF niet toereikend zijn voor de afwikkelingsoperaties van de SRB. De aan de SRB verstrekte middelen worden door bijdragen van het bankwezen terugbetaald aan het EMF. De Commissie stelt voor dat de financiële steun uit het EMF aan de SRB wordt onderworpen aan een initieel plafond van 60 miljard euro. De Raad van gouverneurs van het EMF kan besluiten dit plafond te verhogen. Met betrekking tot de voorwaarden van de

financiële steun, stelt de Commissie dat er geen andere voorwaarden mogen gelden dan de vraag of de SRB zijn werkzaamheden verricht in overeenstemming met Verordening (EU) 806/2014 (SRM-verordening). De Commissie stelt dat de gemeenschappelijke achtervang voor de SRB in 2019 operationeel moet zijn.

De Raad van gouverneurs stelt met eenparigheid van stemmen de financiële voorwaarden voor de steun aan de SRB vast. De Raad van directeurs van het EMF stelt vervolgens via gekwalificeerde meerderheid de gedetailleerde richtsnoeren voor deze steun vast. De uitvoerend directeur heeft daarna de bevoegdheid besluiten te nemen over de opnemings van een kredietlijn of de verlening van garanties uit het EMF aan de SRB.

Impact assessment Commissie

Niet opgesteld

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Algemeen

Het kabinet heeft zijn standpunt ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie (EMU) uitgebreid uiteengezet in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262). Daarnaast heeft het kabinet door middel van het verslag van de Ecofinraad en Eurogroep (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1474) van 4 en 5 december jl. de Tweede Kamer reeds een korte appreciatie gegeven van het pakket met voorstellen en mededelingen die de Commissie op 6 december heeft gepresenteerd, waaronder ten aanzien van dit voorstel voor een raadsverordening over de oprichting van een EMF.

In de bovengenoemde brief gaat het kabinet reeds in op het versterken van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). De oprichting van het ESM is volgens het kabinet cruciaal geweest voor het herstellen van vertrouwen van investeerders in de eurozone. Het ESM heeft zich bewezen als nieuwe instelling en verschillende lidstaten hebben succesvol steunprogramma's afgerond. Het kabinet is van mening dat het proces omtrent steunprogramma's in de toekomst slagvaardiger kan worden ingericht door het ESM om te vormen tot een Europees Monetair Fonds (EMF). Het ESM is met de huidige vormgeving enkel verantwoordelijk voor de financiering van programma's. Het onderhandelen en het monitoren van beleidsvoorwaarden is belegd bij de Commissie, die hierover in overleg treedt met de ECB, en waar mogelijk met het IMF. Om de effectiviteit omtrent de besluitvorming van steunprogramma's te vergroten, is het kabinet van mening dat het EMF zelfstandig steunprogramma's zou moeten kunnen uitonderhandelen, financieren en monitoren. Voor het kabinet staat echter voorop dat het ontwikkelen van het ESM in het EMF de effectiviteit van programma's moet vergroten, zonder de zeggenschap van lidstaten aan te passen.

Daarnaast zou in de ogen van het kabinet de effectiviteit van steunprogramma's van het ESM kunnen worden vergroot door het verder uitbouwen van een ordelijk proces voor de herstructurering van een onhoudbare overheidsschuld (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM*). Een raamwerk voor het herstructureren van onhoudbare overheidsschulden, naar analogie met het principe van «*bail-in*» voor banken in de bankenunie, is echter nog onvoldoende ontwikkeld. De

mogelijkheid voor deelname van de private sector in uitzonderlijke omstandigheden is opgenomen in de huidige preambule van het ESM-Verdrag, maar het kabinet is van mening dat dit uitgangspunt versterkt kan worden, waardoor het eventuele beroep op het noodfonds wordt verkleind.

Financiële steun aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad

Het kabinet heeft zijn standpunt ten aanzien van de bankenunie onlangs uiteengezet in een brief aan de Tweede Kamer over de ideeën van de Europese Commissie over de voltooiing van de bankenunie (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472). Het kabinet ziet het tot stand komen van de Europese bankenunie als een essentieel onderdeel van het vergroten van de weerbaarheid van de Europese financiële sector. De Europese Raad van 13 en 14 december 2012 heeft geconcludeerd dat het toen nog op te richten gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme een publieke achtervang moest bevatten, waarbij eventuele steun uit deze achtervang via heffingen op de financiële sector teruggevorderd zou moeten worden. Een achtervang is nodig om er voor te zorgen dat er altijd voldoende middelen zijn om het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme goed te laten werken, ook als de door het bankwezen bijgedragen middelen aan het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds tijdelijk tekortschieten. Op 18 december 2013 heeft de Ecofinraad verklaard dat gedurende de transitieperiode een gemeenschappelijke achtervang ontwikkeld zou worden. Deze transitieperiode loopt tot en met 2023. Het kabinet houdt vast aan de conclusies van de Ecofinraad van 17 juni 2016 dat de gemeenschappelijke achtervang alleen eerder dan eind 2023 kan worden geactiveerd als risicoreductiemaatregelen zijn doorgevoerd. Met betrekking tot de vormgeving van de gemeenschappelijke achtervang stelt het kabinet dat deze alleen als laatste redmiddel moet worden aangesproken en op de middellange termijn begrotingsneutraal moet zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Zoals bovenstaand aangegeven is het kabinet in beginsel een voorstander van het doorontwikkelen van het ESM in een EMF. Uit oogpunt van optimale grip van lidstaten op de inzet van EMF-instrumenten, waaronder steunprogramma's aan lidstaten, houdt het kabinet bij de doorontwikkeling naar een EMF vast aan de bestaande besluitvormingsprocedures en het intergouvernementele karakter van het noodfonds.

Het voorstel van de Commissie wijkt op punten af van wat het kabinet voor ogen heeft bij een EMF. In het voorstel wordt de Commissie verzocht om met het betrokken EMF-lid te onderhandelen over de beleidsvoorwaarden, in overleg met de ECB. Ten opzichte van de huidige praktijk bij het ESM wordt de Commissie echter gevraagd dit in samenwerking met het EMF te doen. Ook ondertekent het EMF samen met de Commissie het memorandum van overeenstemming. De beoordeling of een risico voor de financiële stabiliteit bestaat, de schuldhoudbaarheidsanalyse, de beoordeling van de financieringsbehoeften en het toezicht op de naleving van de beleidsvoorwaarden blijven bij de Europese Commissie belegd. Volgens het kabinet kan de effectiviteit van het proces rondom noodprogramma's daarentegen worden vergroot door het EMF een meer zelfstandige en zo veel mogelijk exclusieve rol te geven bij alle Europese taken rondom stabiliteitssteun, inclusief het uitvoeren van de schuldhoudbaarheidsanalyse en het onderhandelen over en monitoren van de beleidsvoorwaarden. Daarbij kan het kabinet zich niet vinden in het volledig achterwege laten van een mogelijke rol voor het IMF en geeft de

voorkeur te expliciteren dat het betrekken van het IMF per geval kan worden gezien.

Een ander element waar het voorstel van de Commissie afwijkt ten opzichte van de opvatting van het kabinet is de besluitvorming over het toekennen van stabiliteitsprogramma's en uitbetalingen aan lidstaten met versterkte gekwalificeerde meerderheid en besluiten over uitbetalingen aan de SRB door de uitvoerend directeur. Besluiten over stabiliteitsprogramma's en uitbetalingen worden momenteel, behoudens de noodprocedure, genomen door de Raad van gouverneurs en Raad van bewind op basis van unanimititeit. Iedere lidstaat heeft derhalve binnen de normale besluitvormingsprocedure een veto bij het toekennen van stabiliteitsprogramma's en uitkeringen. Het kabinet hecht aan de huidige besluitvormingsprocedure van het ESM en is van mening dat het doorontwikkelen van het ESM in een EMF niet ten koste mag gaan van de zeggenschap van lidstaten. Bovendien schrijft het voorstel van de Commissie voor dat bepaalde besluiten van de Raad van gouverneurs worden bekrachtigd door de Raad. Het kabinet vraagt zich af hoe dit vereiste zich verhoudt met de doelstelling van het slagvaardiger en efficiënter maken van het ESM. De directe koppeling van het voorzitterschap van de Eurogroep en van het EMF is in de ogen van het kabinet een te grote beperking, zeker met het oog op de mededeling van de Commissie waarin wordt voorgesteld om een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën, die tevens vicevoorzitter van de Europese Commissie zou moeten zijn en voorzitter van de Eurogroep (deze mededeling wordt in een apart BNC-fiche besproken). De Raad van gouverneurs van het EMF zou dus ook een voorzitter en vicevoorzitter uit hun midden moeten kunnen kiezen, zoals dat bij het ESM nu ook het geval is.

Doordat de preambule van het ESM-verdrag niet wordt meegenomen in het voorstel van de Commissie, ontbreekt hierin ook de referentie aan de mogelijkheid voor deelname van de private sector in steunprogramma's onder exceptionele omstandigheden. Volgens het kabinet dient de schuld van een land dat steun bij het EMF aanvraagt, als deze onhoudbaar is, eerst geherstructureerd te worden en moet daarvoor een ordelijk raamwerk ontwikkeld worden. Verder mag de verwijzing in overweging 52 bij de voorgestelde verordening naar de verplichting om collectieve-actieclausules in overheidsobligaties op te nemen zoals neergelegd in artikel 12, lid 3, van het ESM-verdrag, in de ogen van het kabinet geen verzwakking van deze verplichting inhouden. Het is dan ook van belang dat bij een beslissing van de ESM-leden over de toekomst van het ESM-verdrag wordt gewaarborgd dat deze juridische verplichting uit dat verdrag blijft bestaan.

Het voorstel voorziet in een grotere democratische controle op het EMF. Het kabinet is van mening dat met de huidige institutionele inrichting van het ESM voldoende transparantie, verantwoording en integriteit van het ESM en zijn besluitvormende organen gewaarborgd is. Het kabinet vindt het tegelijkertijd belangrijk dat de democratische controle van een nog te vormen EMF zo goed mogelijk wordt ingericht.³ Het ESM publiceert voor vergaderingen van de Raad van gouverneurs en de Raad van bewind voor wat betreft programmagerelateerde zaken sinds 2016 een geannoteerde agenda en een samenvatting van de besluiten. De Eurogroep publiceert daarnaast voor elke bijeenkomst een geannoteerde agenda en erna een zogenoemde «*summing-up letter*». Hiermee zijn belangrijke stappen gezet in het vergroten van de transparantie in de besluitvorming. Zowel de directeur van het ESM als de voorzitter van de Eurogroep zijn bereid gebleken om het Europese parlement te informeren over de hulpfondsen

³ Zie ook: Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1673

en de programma's. Door de intergouvernementele vormgeving staat het ESM onder controle van de nationale parlementen. De controle die nationale parlementen door middel van hun controle op hun Minister van financiën uitoefenen op de besluitvorming in het ESM en de Eurogroep is een nationale aangelegenheid. Het is, naar het oordeel van het kabinet, niet noodzakelijk om daar controle van het Europees parlement aan toe te voegen. Omdat het kapitaal van het EMF is ingelegd door de lidstaten, en het derhalve niet om EU-middelen gaat, ligt een controlerende rol van het Europees parlement ook minder voor de hand.

Financiële steun aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad

Het kabinet onderschrijft de positie van de Commissie dat een gemeenschappelijke achtervang als laatste redmiddel belangrijk is om de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme te borgen. Conform de kabinetsinzet zal het eerder dan in 2023 activeren van de achtervang echter gekoppeld moeten zijn aan risicoreductiemaatregelen. Het idee van de Commissie om de gemeenschappelijke achtervang al in 2019 te activeren is in de ogen van het kabinet daarom prematuur. Dat laat onverlet dat wel al besloten zou kunnen worden hoe de achtervang vormgegeven moet worden. Het ESM/EMF kan een effectieve en efficiënte manier zijn om de gewenste gemeenschappelijke achtervang te realiseren. Voor het kabinet is het echter nog niet duidelijk of het de beste optie is. Het kabinet wacht daartoe graag de uitkomst af van het technische werk dat daartoe momenteel in een technische ambtelijke werkgroep gedaan wordt. Bij het huidige voorstel van de Commissie ziet het kabinet wel al enkele specifieke aandachtspunten.

Ten eerste is het onduidelijk waar het bedrag van 60 miljard euro als initieel plafond op is gebaseerd. Het kabinet onderstreept dat de achtervang op middellange termijn begrotingsneutraal moet zijn, wat impliceert dat uitgeleende middelen in een beperkte periode opgehaald moeten kunnen worden bij de bankensector. Hierdoor kan de achtervang volgens het kabinet slechts beperkt van omvang zijn. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk of daar bij het vaststellen van het initiële plafond afdoende rekening mee is gehouden. Ten tweede is het kabinet het niet eens met het voorstel dat er geen andere voorwaarden mogen worden gesteld voor gebruik van de achtervang dan voor gebruik van het SRF zoals die opgenomen zijn in Verordening (EU) 806/2014 (SRM-verordening). Vanuit het oogpunt van de bescherming van publieke middelen en de bescherming van de kredietwaardigheid van het ESM kan het nodig zijn dat aanvullende voorwaarden aan het gebruik van de gemeenschappelijke achtervang worden gesteld. Bij het opstellen van de financiële voorwaarden zal, conform het voorstel, een passende marge boven de financieringskosten van het EMF worden berekend en worden bij voorkeur ook prikkels ingebouwd om gebruik van de kredietlijn of garanties te minimaliseren. Ten derde is het kabinet het niet eens met de voorgestelde besluitvorming omtrent financiële steun uit het EMF aan de SRB. Net als bij steunverlening aan de lidstaten en direct aan financiële instellingen zou in de ogen van het kabinet de Raad van directeuren met eenparigheid van stemmen moeten besluiten over het trekken op een kredietlijn of de verlening van garanties aan de SRB. Ten slotte leidt het onderbrengen van de achtervang voor de SRB bij het EMF bij het gelijk blijven van de maximale leencapaciteit van 500 miljard euro tot een verlaging van de leencapaciteit die beschikbaar is voor de bestaande instrumenten zoals het ESM die nu kent. Daar moet bij de vormgeving van de gemeenschappelijke achtervang rekening mee worden gehouden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tot op heden heeft er geen politieke discussie tussen lidstaten over het voorstel van de Commissie voor de oprichting van een EMF plaatsgevonden. Veel lidstaten hebben zich voorstander getoond van het versterken van het ESM en om het noodfonds door te ontwikkelen in een EMF. Het kabinet constateert echter wel dat er verschillen zijn in opvattingen wat er met een EMF wordt bedoeld en welke taken bij een EMF moeten worden ondergebracht. Daarover heeft het kabinet de Tweede Kamer in het hierboven genoemde verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van december 2017 geïnformeerd. Verschillende varianten doen de ronde, waaronder de Nederlandse visie zoals geschetst in dit fiche, maar bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om handhavingstaken binnen het stabiliteits- en groeipact of een stabilisatiefunctie bij het EMF onder te brengen. Onder veel lidstaten lijkt steun te bestaan om de achtervang voor het Single Resolution Fund (SRF) bij het ESM onder te brengen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) kent geen specifieke bevoegdheidsgrondslag voor het oprichten van het EMF. De Commissie stelt voor om het EMF op basis van Artikel 352 VWEU in te stellen. Dit artikel kan gebruikt worden als ten eerste geen specifieke rechtsgrondslag bestaat en ten tweede optreden plaatsvindt binnen het kader van beleid van de Unie. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat het bewaken van de financiële stabiliteit een belangrijk onderdeel is van zowel de Economische en Monetaire Unie als voor een goed functioneren van de interne markt en dat het bereiken daarvan dus binnen het kader van het beleid van de Unie valt. Een derde voorwaarde voor gebruik van Artikel 352 VWEU is dat de bepalingen die via dat artikel vastgesteld worden nodig zijn om een doelstelling uit het verdrag te verwezenlijken. Omdat het ESM reeds bestaat is het voor het kabinet onvoldoende duidelijk waarom het oprichten van een EMF op deze wijze nodig is. De genoemde doelstelling van het bewaken van de financiële stabiliteit wordt immers mede door het ESM al verwezenlijkt. Tot slot zij nog opgemerkt dat de door de Commissie voorgestelde vormgeving van het EMF sterk lijkt op die van de Europese Investeringsbank (EIB), met door de lidstaten ingelegd kapitaal, een Raad van gouverneurs en Raad van directeuren en de mogelijkheid om met op de kapitaalmarkt opgehaalde middelen leningen te verstrekken. De oprichting en de statuten van de EIB zijn direct in het VWEU opgenomen. Het voorstel van de Commissie maakt niet duidelijk waarom dit voor het EMF niet gebeurt. Het kabinet zal nadere duiding vragen over deze punten.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. De Commissie geeft aan dat ernstige risico's voor de financiële stabiliteit in een euroland de financiële stabiliteit van de andere lidstaten en van de eurozone als geheel in het gevaar kunnen brengen, vanwege de sterke onderlinge economische en financiële verwevenheid tussen de lidstaten in de eurozone. Het kabinet onderkent dat er in een muntunie sprake kan zijn van dergelijke grensoverschrijdende economische «*spillovers*» tussen lidstaten. Dat pleit voor een aanpak van risico's voor de financiële stabiliteit op het niveau van het eurogebied, wat met het ESM nu ook het geval is. De sterke onderlinge economische en financiële verwevenheid tussen de lidstaten is ook een belangrijke reden geweest voor het

opzetten van de bankenunie, waar het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme een essentieel onderdeel van is. Het is daarmee ook redelijk om op termijn/na risicoreductie de financiële achtervang voor dit mechanisme ook op het niveau van de bankenunie te organiseren.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een deels positief, deels negatief oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel. De Commissie stelt dat het voorstel niet verder gaat dan hetgeen nodig is om het doel van het EMF te bereiken, namelijk de vermindering van de risico's voor de financiële stabiliteit van de eurozone en haar lidstaten. De steun die aan EMF-leden wordt verleend, is volgens de Commissie onderworpen aan beleidsvoorwaarden die erop gericht zijn de tekortkomingen in deze lidstaten aan te pakken met het oog op een snelle terugkeer tot een gezonde en houdbare economische en financiële situatie en het herstel en de versterking van de capaciteit van de leden om zich volledig te financieren op de financiële markten. Het kabinet onderkent dat de verordening van de Commissie wat betreft de beleidsvoorwaarden die gelden voor programmasteun aan lidstaten hetzelfde is als de huidige praktijk binnen het ESM.

Tegelijkertijd toont de Commissie volgens het kabinet onvoldoende aan waarom de verplaatsing naar het EU-raamwerk en vormgeving van het EMF zoals zij dit voorstelt noodzakelijk is om de risico's voor financiële stabiliteit van de eurozone en haar lidstaten te verminderen. Het aanpassen van de besluitvorming over de toekenning van stabiliteitsprogramma's en uitkeringen acht het kabinet niet proportioneel aan dit gestelde doel en grijpt verder in dan noodzakelijk. Voor de steun aan de SRB maakt de Commissie daarnaast onvoldoende duidelijk waarom slechts beperkt voorwaarden aan het verlenen van steun kunnen worden gesteld en in hoeverre de voorgestelde omvang noodzakelijk is voor het bereiken van de gestelde doelen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting. In de voorgestelde statuten voor het EMF wordt gesteld dat het EMF een autonome, zichzelf financierende begroting heeft die geen deel uitmaakt van de begroting van de Unie.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Er zijn geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Het Nederlandse aandeel in het maatschappelijk kapitaal van het EMF verschilt niet van het aandeel in het kapitaal van het ESM. Ook de verhouding tussen het volgestorte en niet-volgestorte aandelen blijft ongewijzigd. Hetzelfde geldt voor de maximale leencapaciteit. Het enige verschil tussen de voorgestelde statuten van het EMF en het ESM-verdrag op dit punt is dat de voorgestelde statuten van het EMF de mogelijkheid bieden om, met eenparigheid van stemmen in de Raad van gouverneurs, de verdeelsleutel voor het maatschappelijk kapitaal aan te passen. In die mogelijkheid is in het ESM-verdrag niet voorzien. Een mogelijk risico voor de begroting wordt gevormd door het voorstel om een kredietlijn of garanties aan de SRB te verstrekken. Dit zal een beslag van 60 miljard euro leggen op de leencapaciteit, waardoor voor bestaande instrumenten, waaronder stabiliteitsprogramma's voor lidstaten en directe

steun aan banken, iets minder leencapaciteit resteert (440 mrd in plaats van 500 mrd euro). In tijden van crisis kan dit het risico vergroten dat op enig moment besloten moet worden om (met eenparigheid van stemmen) het maximale leningenvolume van het noodfonds te verhogen. Om in dat geval de kredietwaardigheid van het EMF te waarborgen zal waarschijnlijk ook het volgestorte kapitaal verhoogd moeten worden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er zijn geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voor concurrentiekracht.

f) Implicaties juridisch Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen

g) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Geen

h) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Inwerkingtreding geschiedt nadat zowel de verordening is aangenomen door de Raad (na goedkeuring Europees parlement) en het ESM toestemming heeft gegeven. De Commissie geeft aan dat dit in haar ogen medio 2019 gerealiseerd zou moeten zijn. Voor het overhevelen van het maatschappelijk kapitaal van het ESM naar het EMF en het regelen van de rechtsopvolging voorziet de Commissie in de toelichting bij het voorstel dat er een separate intergouvernementele overeenkomst komt.

i) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is niet voorzien in een evaluatie of horizonbepaling. Omdat het gaat om een permanent noodfonds is dat te begrijpen. De verplichting uit het ESM-verdrag om op gezette tijden en ten minste iedere vijf jaar de het maximale leningenvolume en de toereikendheid van het maatschappelijk kapitaal van het ESM te evalueren is in het voorstel voor het EMF niet opgenomen. Dat neemt niet weg dat dergelijke evaluaties en mogelijke aanpassingen in het maximale leningenvolume en het maatschappelijk kapitaal mogelijk zijn. Daarom hoeft het vervallen van de eis om minimaal iedere vijf jaar te evalueren geen materieel verschil uit te maken.

6. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De werking van het voorgestelde EMF en de uitvoering van de steunprogramma's is grotendeels gelijk aan die van het ESM. Een uitzondering vormt de genoemde aanpassing in de besluitvormingsprocedure bij het goedkeuren van programma's en leningdelen door de Raad van gouver-

neurs en Raad van directeuren. Voor de voorgestelde kredietlijn of garanties aan de SRB wordt een afwijkende procedure voorgesteld, waarbij de uitvoerend directeur leningen aan de SRB goedkeurt. De voorgestelde besluitvorming is daardoor lichter dan nu bij het ESM het geval is. Omdat het EMF met de SRB een nieuw type potentiële debiteur krijgt, zal de instelling in vergelijking tot het ESM meer capaciteit moeten inrichten voor het analyseren van de kredietwaardigheid van de SRB en in het verlengde daarvan van de bankensector in Europa.

7. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.