

Vergaderjaar 2020–2021

35 831

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)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 juni 2021

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

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 (21 501-07) 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.

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. Zij vragen hoe met deze wijziging het proces omtrent steunprogramma's in de toekomst slagvaardiger wordt. Voorts willen zij weten of nu niet staatsobligaties onverkooptbaar zijn geworden door het nieuwe ESM-verdrag.

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

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. 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?

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.

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». 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?

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.

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 Stabiliteits- 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.

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.

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?

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?

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?

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. Zij 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?

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.

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 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 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 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 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.

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.

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.

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.

OVERIG

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