

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 877

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2012

Tijdens het Algemeen Overleg Europese Schulden crisis van 25 oktober 2011 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 860) heb ik voorgesteld om met de Kamer nadere afspraken te maken over de wijze waarop in de toekomst aan de parlementaire betrokkenheid bij EFSF besluiten invulling kan worden gegeven. Hieraan gevolg gevend doe ik u in deze brief een voorstel voor een dergelijke behandelprocedure. Het doel daarbij is het scheppen van helderheid vooraf ten aanzien van de te volgen overlegprocedures, mede gelet op de recente vergroting van het aantal beschikbare instrumenten voor interventie door EFSF. Aangezien naar verwachting de instrumenten en procedurele stappen binnen het (nog af te ronden) Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) sterk zullen lijken op die van het EFSF is mijn voorstel, onder voorwaarden, om dit voorstel ook hierop van toepassing te laten zijn. Over de vormgeving van deze behandelprocedure heeft op ambtelijk niveau contact plaatsgevonden met de griffie van uw Kamer.

Het is inmiddels een goed gebruik om de Kamer nauw bij alle besluiten in eurozone verband over feitelijke steunoperaties te betrekken. In mijn voorstellen heb ik dan ook getracht deze werkwijze te bestendigen. Bij de vormgeving is bovendien gekeken naar de Duitse wet op dit onderwerp, zoals die op 21 september 2011 door de Bondsdag is aangenomen. Tegelijk zijn er formele verschillen tussen de Nederlandse en Duitse situatie die nopen tot enige aanpassing. Leidraad voor mij is dat de behandelprocedure de effectiviteit en slagkracht van het EFSF niet onnodig belemmert. De voorstellen zoeken daarom een evenwicht tussen enerzijds een effectieve en snelle interventie en anderzijds een praktische invulling van het informatierecht van uw Kamer (conform artikel 68 van de Grondwet) en de hiermee verbonden, controlerende taak. Snelheid van handelen, korte deadlines en informatie die omwille van de effectiviteit vertrouwelijk is, vormen daarbij relevante omgevingsfactoren. Materieel komt in het voorstel het parlement echter steeds het recht toe om bij grote beslissingen zo veel mogelijk vooraf invloed uit te oefenen op het handelen van het kabinet. Gelet op het feit dat het bij besluiten met betrekking tot EFSF-leningen vrijwel steeds gaat om aanzienlijke bedragen

en daaraan verbonden risico's voor Nederland hecht ik eraan afspraken te maken die leidend zijn voor de omgang van kabinet en Kamer bij deze verreikende besluiten in eurozone verband.

Kern van het voorstel is om in de procedure-afspraken een onderscheid te maken naar het type besluit dat aan de orde is. De belangrijkste criteria hierbij zijn de keuze van het instrument en de verschillende fases in de toekenning en uitvoering van leningverstrekking vanuit het EFSF. De afspraken grijpen aan op de stappen in de besluitvorming zoals die in de EFSF richtlijnen zijn beschreven. Vier EFSF-instrumenten kunnen hierbij worden onderscheiden:

- Reguliere macro-economische aanpassingsprogramma's, leidend tot het onder voorwaarden verstrekken van leningen aan landen in financiële problemen;
- Het verstrekken van een kredietlijn aan lidstaten op basis van een «preventief programma»;
- Het interveniëren in de secundaire markt voor staatsobligaties;
- Het herkapitaliseren van financiële instellingen via leningen aan overheden.

Alle financiële steun aan lidstaten is daarbij gebonden aan condities. De voor deze steunoperaties noodzakelijke besluiten in eurozone verband verschillen in doorlooptijd. Aan het begin van het proces ligt de keuze voor een instrument voor. Vervolgens verschillen de stappen en de daartoe noodzakelijke besluiten. In het geval van macro/economische aanpassingsprogramma's en preventieve programma's betreft dit bijvoorbeeld het oordelen over de uitkering van tranches. Daarnaast kan sprake zijn van aanpassingen in lopende programma's (zoals rentebesluiten).

1. Macro-economische aanpassings- en preventieve programma's

Voor ieder nieuw programma (regulier of preventief) zal ik de Kamer zo spoedig mogelijk van een aanvraag door een euro-lidstaat op de hoogte stellen. Na ontvangst van de relevante besluitvormingsdocumenten (Memorandum of Understanding, Financial Framework Agreement en Commissie/ECB analyses) zal ik deze ook met de Kamer delen. Parallel hieraan zal het kabinet binnen 7 kalenderdagen volgend op de aanvraag zijn positie met betrekking tot inhoud, omvang en financiële risico's aan de Kamer doen toekomen. Hierbij kan op de Kamer een beroep worden gedaan om vertrouwelijk met de verstrekte informatie om te gaan. Zolang de volledige documenten niet later dan drie werkdagen voor de besluitvorming door de lidstaten van het eurogebied worden ontvangen zal het kabinet haar positie vooraf kenbaar maken en is er voor de Kamer gelegenheid om met mijn vooraf over het voorstel van gedachten te wisselen. Indien de relevante stukken niet binnen de gestelde termijn worden ontvangen, zou ik willen voorstellen om te werken met een parlementair voorbehoud waarna de Kamer tot 3 werkdagen na het voorgenomen besluit de gelegenheid heeft zich uit te spreken. Indien de Kamer binnen deze termijn niet schriftelijk heeft laten weten aanleiding te zien om met mij binnen een week over het voorgenomen besluit te willen spreken wordt het parlementaire voorbehoud als opgeheven beschouwd. Voor het kabinet geldt dat het zich verplicht tot een reactie binnen zeven dagen (conform de Duitse wet), maar als de benodigde documenten laat zijn drie dagen de ondergrens voor een behandelprocedure vooraf vormt.

Ik maak hierbij twee opmerkingen. Ten eerste, als sprake is van besluitvorming in een recesperiode van uw Kamer dan tellen de dagen die verstrijken, terwijl ik de Kamer schriftelijk om een oordeel verzoek, niet mee voor de gestelde termijn voor opheffing van het parlementair

voorbehoud. Ten tweede, een parlementair voorbehoud zal in deze gevallen worden uitgelegd als de verplichting om geen onomkeerbare besluiten te nemen en deze aan de Kamer voor te leggen.

Ik besef terdege dat de voorgestelde termijn kort is en het voor de Kamer niet altijd gemakkelijk kan zijn om binnen een dergelijke termijn tot een afgewogen oordeel te komen. Echter, de ervaring sinds de oprichting van het EFSF leert dat de snelheid waarmee de Europese besluitvorming hierover verloopt noopt tot de gestelde beperking.

2. Herkapitalisatie en stopzetting lopende programma's

Ook bij een aanvraag voor herkapitalisatie en een voorzien besluit tot stopzetting van een programma als gevolg van beleidsafwijkingen zal de bovenstaande procedure worden gevolgd. Bij stopzetting van een preventief programma of een macro-economisch aanpassingsprogramma op grond van bijvoorbeeld het niet voldoen aan de gestelde condities stel ik voor exact dezelfde procedure te volgen. De benodigde stukken zijn in dit geval bovendien beperkt tot de Commissie/ECB analyses van de geconstateerde beleidsafwijkingen.

3. Secundaire marktinterventies

Afzonderlijke procedure-afspraken zijn naar mijn mening noodzakelijk voor secundaire marktinterventies. Om de effectiviteit van voorgenomen secundaire marktinterventies te waarborgen dient bij besluiten hieromtrent te worden voorzien in een aparte behandelprocedure. In deze situatie is sprake van de noodzaak voor snelle en vertrouwelijke besluitvorming aangezien een bredere verspreiding van informatie over de omvang en lidstaat in kwestie snel kan leiden tot marktreacties die de effectiviteit van de ingreep ondermijnen en de kosten van stabilisatie verhogen. Ook geldt dat voorstellen voor secundaire marktinterventies aan de orde zullen zijn bij een wegvallend vertrouwen in de markt en rentemutaties met een bredere destabiliserende werking. Ook daarom is snelheid van handelen veelal geboden.

Om in deze omstandigheden te voorzien stel ik voor te werken met een combinatie van voorwaarden waaronder het kabinet hierover kan besluiten en achteraf aan de Kamer verantwoording aflegt. De voorwaarden bestaan allereerst uit een eenduidig positief advies van Europese Commissie en ECB ten aanzien van de noodzaak en omvang van de voorziene interventie. De EFSF richtlijnen bepalen dat de ECB in reactie op aanvragen een rapport opstelt dat «het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden en de risico's voor de financiële stabiliteit van de Eurozone als geheel» toetst. Ook kan de ECB zelf een »early warning» afgeven die een secundaire interventie bepleit. Vervolgens bereiden de Commissie en de ECB in 1 tot 2 dagen een Memorandum of Understanding voor. De richtlijnen bepalen daarbij dat de maximale omvang van de envelop wordt bepaald door de onbenutte leencapaciteit van het EFSF.

De tweede voorwaarde voor het volgen van de voorgestelde procedure is dat de omvang van de voorgestelde interventie beperkt blijft tot 2 procent van het BBP van de betreffende lidstaat in het laatste jaar waarvoor realisatiecijfers beschikbaar zijn.¹ De keuze voor deze drempelwaarde wordt ingegeven door de behoefte om een compromis te vinden tussen een vorm van maximering en het overhouden van voldoende slagkracht om dergelijke secundaire marktinterventies effectief te kunnen laten zijn. De drempelwaarde staat daarbij los van interventies door de ECB. Indien aan de genoemde voorwaarden niet wordt voldaan of de envelop na

¹ De maximale omvang van de interventies waarvoor deze procedure zou gelden wordt daarmee bepaald door de omvang van de grootste (Duitse) economie. Twee procent hiervan is gelijk aan 49.5 miljard (2010).

verloop van tijd vergroot dient te worden zal het kabinet de Kamer om een snelle en besloten bijeenkomst van de vaste commissie voor Financiën verzoeken.

4. Overige besluiten

Bij alle overige besluiten met betrekking tot leningverstrekkingen uit het EFSF stelt het kabinet de Kamer zo spoedig mogelijk van de voorgenomen besluiten op de hoogte en stelt het de daartoe relevante informatie ter beschikking. Voorafgaand aan de besluitvorming in de Eurogroep vindt er echter geen apart overleg plaats, tenzij de Kamer daar volgens haar eigen reglement van orde om verzoekt. Ook kan de Kamer er natuurlijk voor kiezen om dergelijke besluiten in een regulier overleg aan de orde te stellen. Voorbeelden van dit type besluit zijn vervolgstappen binnen een bestaand programma zoals het daadwerkelijk gebruik maken van een beschikbare kredietlijn, renteaanpassingen of het uitkeren van tranches van reguliere macro-economische aanpassingsprogramma's op basis van voortgangsrapportages.

5. Overgang naar ESM

Naar verwachting zullen de instrumenten en bijbehorende procedurele stappen binnen het ESM sterk lijken op die van EFSF. Ik zou met de Kamer de afspraak willen maken dat in die situatie, zonder voorafgaande wijzigingen, de hier beschreven afspraken ook zullen worden gevolgd. Is er sprake van afwijkende procedures of toevoegingen, dan zal ik voorstellen deze behandelprocedure aan te passen.

Ik hoop u met deze voorstellen een praktische en voor alle partijen aanvaardbare werkvorm voor toekomstige interventies te hebben geboden. Ik meen dat op deze manier een structurele invulling gegeven wordt aan de controlerende taak van de Kamer met betrekking tot de gebruikmaking van het EFSF en het toekomstige Europees stabiliteitsmechanisme.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

OVERZICHT EFSF BEHANDELPROCEDURE (RICHTLIJNEN)

Wat?

Macro-economisch aanpassingsprogramma EFSF

Hoe?

Leningen
Primaire marktinterventies

Wie?

Programmalanden op basis van een individuele aanvraag

Procedure:

1. Aanvraag individuele lidstaat bij Eurogroep (via voorzitter);
2. Commissie, ECB (en waar relevant IMF) maken analyse van toekomstige problemen bij toegang kapitaalmarkt, het voldoen aan toelatingscriteria en de noodzaak voor correctieve actie en stellen een MoU op;
3. Beslissing bij unanimititeit door Eurogroep; bij gecombineerde EU/IMF programma's worden condities, omvang en instrumenten opgesteld door Commissie, ECB en IMF;
4. Instelling van versterkt toezicht door de Commissie (kwartaalrapportage);
5. Sluiting programma op basis van Commissie/ ECB rapportage.

Wat?

Preventief programma EFSF

Hoe?

Vaststellen kredietlijn, waarop mogelijk getrokken zal worden, daarna eventueel leningen
Primaire marktinterventies

Wie?

Programmalanden op basis van een individuele aanvraag, eventueel ingegeven door een «early warning» van de ECB

Procedure:

1. Aanvraag individuele lidstaat bij Eurogroep (via voorzitter);
2. Commissie, ECB (en waar relevant IMF) maken analyse van toekomstige problemen bij toegang kapitaalmarkt, het voldoen aan toelatingscriteria en de noodzaak voor correctieve actie en stellen een MoU op;
3. Beslissing bij unanimititeit door Eurogroep over condities, toelating, type (PCCL, ECCL), omvang en duur;
4. Instelling van versterkt toezicht door de Commissie (kwartaalrapportage);
5. Bij beleidsafwijkingen kan worden besloten de kredietlijn te stoppen op basis van een analyse van Commissie/ECB en voorstel EFSF; de lidstaat wordt dan verwacht een aanvraag voor een regulier programma te doen;
6. Sluiting programma op basis Commissie/ECB rapportage.

Wat?

Herkapitalisatie financiële instellingen door EFSF via leningen aan lidstaten

Wie?

Eurozone, niet alleen programma landen

Procedure:

1. Aanvraag door de overheid van een individuele lidstaat, met specificatie van de instelling in nood, bij voorzitter Eurogroep;
2. Analyse door Commissie en ECB van a: de oorsprong en omvang van het probleem; b: de noodzaak om op korte termijn de levensvatbaarheid («viability») te herstellen; c: de mate van systeemrisico voor de financiële stabiliteit en besmettingsgevaar; d: de inachtneming van de juiste volgorde in te benaderen partijen voor ondersteuning; e: het effect van de lening op de budgettaire positie van de lidstaat;
3. De ontvangende overheid geeft, in samenspraak met haar toezicht-houder, aan welk instrument het meest in aanmerking komt. Het bedrag van de lening wordt vastgesteld door een stress-test. Deze wordt uitgevoerd door de nationale toezichthouder;
4. De Commissie start op nationaal niveau onderhandelingen over condities voor de te verlenen steun zodat deze voldoen aan de EU regels voor staatssteun en goedkeuring krijgen van DG COMP;
5. De beslissing tot het verstrekken van de lening vindt plaats in de Eurogroep op basis van een voorstel door EFSF (geen besluitvormingsregel genoemd in richtlijnen);
6. Op basis van rapporten opgesteld door Commissie en ECB beslissen EWG en EFSF over de uitkering van tranches;
7. De bepalingen voor terugbetaling vereisen instemming van EFSF. Ten tijde van de periode dat steun ontvangen wordt zal een extra toets van het IMF op het nationale toezicht actief door de lidstaat gezocht worden.

Wat en hoe?

Secundaire marktinterventies EFSF

Wie?

Eurozone, niet alleen programma landen

Procedure:

1. Aanvraag lidstaat bij voorzitter Eurogroep of «early warning» ECB;
2. ECB brengt rapport uit een rapport over het bestaan van exceptionele marktomstandigheden en risico's voor de financiële stabiliteit van de Eurozone. Opstelling van een MoU binnen 1 a 2 dagen (beleidscondities, Commissie en ECB) en FAFA (financiële voorwaarden, EFSF);
3. Beslissing bij unanimité door EWG en EFSF Board of Directors. Een technisch subcomité van EWG/EFSF/ECB stelt interventie-envelop vast. Deze is gelijk is aan de nog beschikbare capaciteit van het EFSF. Het comité zal ook de interventie strategie vaststellen;
4. «fast-track» goedkeuringsprocedure door nationale parlementen;
5. Wekelijkse rapportage aan EWG/Eurogroep over volume en voortgang;

6. Vastgestelde beleidsafwijkingen kunnen leiden tot aanpassing van de MoU en de daarin vervatte beleidscondities, of beëindiging van secundaire marktinterventies.