

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 858

Vragen van het lid **Van Hijum** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Financiën over *het verwerpen van het ESM-verdrag door Italië* (ingezonden 27 december 2023).

Antwoord van Minister **Van Weyenberg** (Financiën) (ontvangen 23 januari 2024).

#### Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht dat het Italiaanse parlement de wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM-verdrag) niet heeft geratificeerd?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja, ik heb vernomen dat het Italiaanse parlement tegen de ratificatie van het herziene ESM-verdrag heeft gestemd.

#### Vraag 2

Hoe beoordeelt de Nederlandse regering het gegeven dat Italië de gemeenschappelijke achtervang verwerpt voor eurolanden die in zwaar weer verkeren?

#### Antwoord 2

De herziening van het ESM-verdrag vloeit hoofdzakelijk voort uit een besluit van de Eurogroep uit 2018 om de gemeenschappelijke achtervang (ook bekend als *common backstop*) voor het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds voor banken (*Single Resolution Fund*, SRF) onder te brengen bij het ESM. De gemeenschappelijke achtervang is een kernelement van het Europese gemeenschappelijk resolutieraamwerk, dat erop gericht is de vervlechting van banken en overheden te verminderen en de private sector, in plaats van belastingbetalers, te laten opdraaien voor falende banken. De gemeenschappelijke achtervang maakt het mogelijk dat, indien het volledige SRF is uitgeput en crisisbijdragen vanuit de bankensector onvoldoende blijken om de uitgaven van het SRF te dekken, de Europese resolutieautoriteit (*Single Resolution Board*, SRB) op vooraf vastgestelde voorwaarden middelen bij het ESM kan lenen om het resolutieraamwerk draaiende te houden. Een van die

<sup>1</sup> Reuters, 21 december 2023 (<https://www.reuters.com/world/europe/italian-coalition-parties-vote-against-esm-reform-partl-committee-2023-12-21/>)

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.

De herziening van het ESM-verdrag ten behoeve van het toevoegen van de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF aan het instrumentarium is aangegrepen om ook afspraken te maken over een verdere versterking van het ESM. Deze afspraken richten zich op het verduidelijken en aanscherpen van de voorwaarden voor toegang tot de ESM-instrumenten voor preventieve financiële bijstand, het vergroten van de rol van het ESM bij het verstrekken van financiële stabiliteitssteun en het versterken van het raamwerk voor het waarborgen van een houdbare overheidsschuld. Een uitgebreide toelichting op de herziening van het ESM-verdrag heeft het parlement ontvangen in 2018<sup>2</sup> en in het memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de goedkeuring van de wijziging van het ESM-verdrag<sup>3</sup>.

De afwijzing door het Italiaanse parlement betekent dat de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF nog niet ingesteld kan worden, en dat de afspraken ter verdere versterking van het ESM nog niet van kracht zijn. Het kabinet betreurt dit. De gemeenschappelijke achtervang voor het SRF is van belang als extra waarborg voor de financiële stabiliteit binnen de bankenunie. De afspraken ter verdere versterking van het ESM bevatten verbeteringen van het raamwerk voor financiële steun aan de lidstaten.

### Vraag 3

Bent u met ons van mening dat het ESM terecht strenge voorwaarden stelt aan mogelijke stabiliteitssteun door het fonds, met als doel om de economie en de overheidsfinanciën van het betreffende land weer op orde te krijgen?

### Antwoord 3

Ja. Het ESM moet bij steunverlening aan ESM-leden, conform het huidige en het gewijzigde verdrag, stringente voorwaarden stellen die passend zijn voor het gekozen financiële-bijstandsinstrument. Het ESM beschikt over verschillende steuninstrumenten: 1) Preventieve kredietlijnen (PCCL en ECCL); 2) Leningen gekoppeld aan een macro-economisch aanpassingsprogramma; 3) Financiële bijstand aan een lidstaat voor de herkapitalisatie van financiële instellingen; 4) steunvoorziening op de primaire of secundaire markt voor staatsobligaties; 5) directe herkapitalisatie van financiële instellingen. De ESM-verdragswijziging heeft beperkte gevolgen voor het steuninstrumentarium aan landen en de voorwaarden die daaraan worden gesteld; zij voorziet in het verduidelijken en aanscherpen van de toegangscriteria voor toegang tot de ESM-instrumenten voor preventieve financiële bijstand (de preventieve kredietlijnen) en de voorwaarden die bij de inzet daarvan zullen worden gesteld. Zolang de ESM-verdragswijziging niet is geratificeerd geldt het huidige ESM-verdrag onverkort. Na ratificatie van het wijzigingsverdrag zal bij invoering van de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF het instrument voor directe herkapitalisatie van financiële instellingen opgeheven worden.

### Vraag 4

Voor hoeveel miljard euro staat Nederland op dit moment garant voor mogelijke stabiliteitssteun aan eurolanden (ESM, Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF), Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM))? Staat Nederland nog achter de actuele voorwaarden waaronder deze garanties kunnen worden ingeroepen?

### Antwoord 4

Nederland staat op dit moment voor € 41,4 miljard garant voor het ESM, € 34,2 miljard voor het EFSF en € 2,6 miljard voor het EFSM. Deze bedragen bevatten zowel het ingelegde kapitaal als de oproepbare garanties. Het inroepen van garanties gebeurt als landen die steun hebben ontvangen van het ESM hun financiële verplichtingen niet na kunnen komen en het opgebouwde reservefonds onvoldoende groot is om de financiële verplichtingen van het ESM te kunnen voldoen. Indien lidstaten van de eurozone

<sup>2</sup> Kamerstuk 21 501-07, nr. 1530

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 831, nr. 3

bedreigd worden of te maken hebben met ernstige financieringsproblemen kan het ESM hen steun verlenen tegen gepaste voorwaarden als dit onontbeerlijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone en de lidstaten te vrijwaren. Het kabinet staat ook zonder de inwerkingtreding van de verdragswijziging achter de voorwaarden voor de inzet van het ESM-steuninstrumentarium. Nadat een lidstaat een steunverzoek heeft ingediend wordt in het huidige en gewijzigde verdrag altijd eerst onderzocht of de overheidsschuld houdbaar is. De Raad van Gouverneurs van het ESM besluit in het huidige en gewijzigde verdrag met eenparigheid van stemmen (of in uitzonderlijke gevallen met een gekwalificeerde meerderheid van 85% van de stemmen) over de toekenning van steun en de bijbehorende voorwaarden. In zowel het huidige als gewijzigde verdrag dient in uitzonderlijke gevallen een passende en evenredige betrokkenheid van de private sector overwogen te worden indien steun gekoppeld is aan een macro-economisch aanpassingsprogramma. Het kabinet steunt de uitgangspunten voor de voorwaarden waarmee het ESM financiële steun verleent aan lidstaten. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 heeft de ESM-verdragswijziging beperkte gevolgen voor het steuninstrumentarium en de voorwaarden die daaraan worden gesteld; zij voorziet in het verduidelijken en aanscherpen van de toegangscriteria voor de ESM-instrumenten voor preventieve financiële bijstand (de preventieve kredietlijnen) en de voorwaarden die bij het gebruik deze instrumenten worden gesteld. Bij de kredietlijn waar de minste voorwaarden aan zijn verbonden (PCCL) is afgesproken dat het memorandum van overeenstemming waarin de beleidsvoorwaarden worden opgenomen wordt vervangen door een intentieverklaring van de lidstaat. In ruil voor deze verlichting van de beleidsvoorwaarden bij de PCCL zijn de toegangscriteria voor deze specifieke kredietlijn aangescherpt. Alleen lidstaten die aan deze aangescherpte toegangscriteria voldoen kunnen dus volstaan met een intentieverklaring. Voor de overige instrumenten (inclusief de andere preventieve kredietlijn ECCL) blijft in het gewijzigde verdrag het gebruikelijke memorandum van overeenstemming van kracht. Zo lang het wijzigingsverdrag niet is geratificeerd gelden de huidige toegangscriteria en wordt voor alle instrumenten een memorandum van overeenstemming afgesloten waarin de beleidsvoorwaarden voor het verstrekken van de steun is opgenomen.

#### Vraag 5

Wat betekent het verwerpen van de herziening van het ESM-verdrag voor de Europese governance voor het waarborgen van de stabiliteit van de euro? Deelt u onze inschatting dat het ontbreken van strenge conditionaliteit bij een eventuele steunoperatie – zoals de eis dat er sprake moet zijn van een houdbare schuld – de prikkel vermindert om hoge tekorten en schulden onder controle te krijgen, en dus ook de effectiviteit van het (gewijzigde) stabiliteits- en groeipact negatief beïnvloedt?

#### Antwoord 5

Zoals ook in het antwoord op vraag 2 is aangegeven, betekent het uitblijven van de ratificatie van het herziene ESM-verdrag dat de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF nog niet operationeel is, en dat de overige afspraken ter verdere versterking van het ESM nog niet van kracht zijn. Deze ESM-hervormingen zijn relevant voor het verder versterken van de stabiliteit van de eurozone, en konden daarom rekenen op steun van Nederland. Ze moeten worden gezien in de bredere context van de toekomst van de Economische en Monetaire Unie. Het kabinet heeft hierover in september 2022 een brief aan uw Kamer gestuurd.<sup>4</sup> Daarin is uiteengezet welke hervormingen in de voorbije jaren zijn afgesproken om de fundamenten van de eurozone te versterken, waaronder de hervormingen die verband houden met de ESM-verdragswijziging. Daarnaast is in de brief uiteengezet welke verdere hervormingen wenselijk zijn. Uitgangspunten zijn daarbij dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun economisch beleid en hun financiële verplichtingen en dat als risico's worden overgeheveld naar het collectief, dit gepaard moeten gaan met voldoende waarborgen voor verstandig beleid. Het kabinet heeft in de brief geconcludeerd dat het een kwestie is van de lange adem om het groeipotentieel van de lidstaten te versterken, de veerkracht

<sup>4</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-76f29bfd47b62d53f77ca8c6b030621aad8b806d/pdf>

van economieën te vergroten en hoge overheidsschulden terug te brengen. Het kabinet onderkent in de brief ook dat de EMU daarmee de komende jaren kwetsbaar blijft voor economische schokken en financiële instabiliteit. Wat betreft het tweede deel van de vraag heeft de ESM-verdragswijziging, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 en 4, beperkte gevolgen voor het steuninstrumentarium dat beschikbaar is voor de lidstaten en de voorwaarden die daaraan worden gesteld. Zij voorziet in het verduidelijken en aanscherpen van de criteria voor toegang tot de ESM-instrumenten voor preventieve financiële bijstand (de preventieve kredietlijnen) en de voorwaarden die bij de inzet van deze instrumenten worden gesteld. De analyse van de schuldhoudbaarheid vormt in het huidige ESM-verdrag reeds een kernelement bij de stappen die leiden tot het verlenen van financiële steun. Met de wijziging van het ESM-verdrag wordt in de overwegingen verduidelijkt dat het ESM alleen stabiliteitssteun dient te verstrekken aan ESM-leden waarvan de schuld houdbaar wordt geacht en waarvan de terugbetaalcapaciteit aan het ESM is bevestigd. Daartoe krijgt het ESM naast de Commissie een zwaardere rol bij de beoordeling van de schuldhoudbaarheid van lidstaten die een aanvraag voor financiële steun doen. In de overwegingen van het huidige ESM-verdrag is reeds opgenomen dat in uitzonderlijke gevallen een passende en evenredige betrokkenheid van de private sector overwogen dient te worden als steun wordt verstrekt gekoppeld aan een macro-economisch aanpassingsprogramma. Dit element is in het wijzigingsverdrag behouden. Een laatste wijziging binnen het raamwerk voor houdbare schulden in het wijzigingsverdrag is de introductie van de zogenoemde *Collective Action Clauses (CACs)* met *single-limb aggregation (single limb CACs)*, die de procedure voor herstructurering van een onhoudbare overheidsschuld, mocht een lidstaat hier toe besluiten, kan vereenvoudigen.<sup>5</sup> De *single limb CAC's* worden tegelijkertijd opgenomen in de juridische voorwaarden van nieuwe schulduitgiftes van alle ESM-leden vanaf de eerste dag van de tweede maand na de inwerkingtreding van het wijzigingsverdrag. In het huidige ESM-verdrag was reeds de afspraak opgenomen om CAC's op te nemen opgenomen in de voorwaarden van de staatsobligaties van de ESM-leden; de stap naar *single-limb aggregation* kan de effectiviteit hiervan vergroten. Zolang de ESM-verdragswijziging niet is geratificeerd geldt het huidige ESM-verdrag onverkort, met het daarin opgenomen raamwerk voor stringente voorwaarden passend bij het gekozen financiële-bijstandsinstrument en het bestaande raamwerk voor houdbare schulden. Hoewel het wijzigingsverdrag hierin verbeteringen doorvoert, is in de ogen van het kabinet ook in het huidige EMS-verdrag reeds een kader aanwezig met prikkels om hoge tekorten en schulden onder controle te krijgen. Het kabinet deelt niet de inschatting dat de effectiviteit van het gewijzigde stabiliteits- en groeipact negatief wordt beïnvloed door het uitblijven van de ratificatie van het wijzigingsverdrag.

#### Vraag 6

Deelt u onze mening dat, nu de ESM-herziening er niet lijkt te komen, er andere en betere waarborgen moeten komen voor de stabiliteit van de eurozone? Hoe kijkt u in dit licht aan tegen een mogelijk sterkere rol van het Internationaal Monetair Fonds (IMF)?

#### Antwoord 6

Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 2, zijn de ESM-hervormingen relevant voor het verder versterken van de stabiliteit van de eurozone, en daarmee ook de bankenunie. Dit moet worden gezien in de bredere context van de toekomst van de Economische en Monetaire Unie, waarover het kabinet in september 2022 een visie aan uw Kamer stuurde. Per 2024 is de brugfinanciering aan het SRF door middel van individuele kredietlijnen van lidstaten komen te vervallen. Deze individuele kredietlijnen waren namelijk ingesteld tot het einde van 2023. Per 2024 zou het SRF volledig gevuld zijn en zou de gemeenschappelijke achtervang actief zijn. Dat betekent dat er op dit moment geen achtervang is voor het SRF wanneer dit in het geval van een grote crisissituatie uitgeput raakt. Dat is geen optimaal uitgangspunt. Het blijft de inzet van het kabinet dat de ESM-verdragswijziging

<sup>5</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c5131e29-edb2-4ec5-bfa3-a96baac4d4f7/pdf>

geratificeerd wordt in alle lidstaten. Mocht dit werkelijk onhaalbaar blijken, dan zal moeten worden gezien hoe de belangrijkste elementen, in het bijzonder de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF, toch doorgang kunnen vinden.

In het huidige ESM-verdrag is al een rol weggelegd voor het Internationaal Monetair Fonds (IMF). In Artikel 8 van het ESM-verdrag staat opgenomen dat het ESM bij het verstrekken van stabiliteitssteun zeer nauw met het IMF zal samenwerken. Er zal naar actieve deelname van het IMF worden gestreefd, zowel op technisch als op financieel niveau. Ook staat in artikel 8 opgenomen dat een lidstaat van de eurozone die om financiële bijstand van het ESM verzoekt, wordt verwacht dat hij, steeds als dit mogelijk is, een soortgelijk verzoek tot het IMF richt<sup>6</sup>. Omgekeerd kunnen lidstaten ook een beroep doen op een IMF-programma, zonder daarvoor aan te hoeven kloppen bij het ESM.

#### Vraag 7

Welke gevolgen heeft het verwerpen van de verdragswijziging voor het monetair beleid van de Europese Centrale Bank (ECB), in het bijzonder voor de inzet van opkoopprogramma's, zoals rechtstreekse monetaire transacties (OMT) en het transmissiebeschermingsinstrument (TPI)? Bent u bereid om de president van De Nederlandsche Bank (DNB) te vragen om een reactie en deze met de Kamer te delen?

#### Antwoord 7

De ECB beslist onafhankelijk over het monetaire beleid, inclusief de voorwaarden bij de inzet van haar instrumentarium. De ECB heeft het gebruik van rechtstreekse monetaire transacties (OMT) gekoppeld aan strikte en effectieve conditionaliteit van een passend programma van het ESM. Dit kan zowel een volledig macro-economisch aanpassingsprogramma van het ESM zijn als een preventieve kredietlijn met verscherpte voorwaarden (ECCL)<sup>7</sup>. Het gebruik van het transmissiebeschermingsinstrument (TPI) is door de ECB niet geconditioneerd op de aanwezigheid van een ESM-programma<sup>8</sup>. Gezond begrotings- en macro-economisch beleid is wel een door de ECB geformuleerd vereiste. Bij het beoordelen hiervan wordt o.a. gekeken naar naleving van het Stabiliteits- en Groeipact en worden, waar beschikbaar, ook de schuldhoudbaarheidsanalyses van onder andere het ESM gebruikt door de ECB om de schuldhoudbaarheid van lidstaten te analyseren. Dit antwoord is met DNB afgestemd.

<sup>6</sup> <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/2023-05/11-TESM2-HR.nl12.pdf>

<sup>7</sup> [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html)

<sup>8</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>