

Vergaderjaar 2011–2012

33 221

Goedkeuring van het op 2 februari 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme (Trb. 2012, 28)

33 220

Goedkeuring van het Besluit van de Europese Raad van 25 maart 2011 tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben (Trb. 2011, 143)

33 215

Wijziging begrotingsstaat Financiën 2012 in verband met de instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM)

B HERDRUK¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 juni 2012

Het kabinet dankt de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar voorlopig verslag² met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme, de goedkeuring van het besluit van de Europese Raad tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie alsmede de incidentele suppletoire begroting IX-B voor 2012. Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties. In deze Memorie van Antwoord worden de vragen van de commissie beantwoord. Hierbij is de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling en na lezing van de stukken en na kennisneming van de beraadslagingen in de Tweede Kamer met instemming kennisgenomen van de betreffende wetsvoorstellen.

Het gaat bij deze voorstellen om veel geld, zo realiseren deze leden zich heel goed. Maar het is wezenlijk dat tevens heel duidelijk is dat dit ESM of noodfonds het EFSF vervangt, oftewel het tijdelijke noodfonds en dat dit tijdelijke noodfonds uitfaseert. Uiteindelijk daalt hierdoor de *exposure* van Nederland van 98 miljard tot 40 miljard euro. Nog steeds veel geld, maar dus duidelijk minder, en bij verwerping van dit voorstel zou dus het

¹ De letter B heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 221; herdruk in verband met tekstuele correcties.

² Het voorlopig verslag met betrekking tot deze drie wetsvoorstellen is gedrukt onder 33 220/33 221/33 215 ek-A.

tijdelijk noodfonds blijven bestaan, waar Nederland mee heeft ingestemd. Is het in dit licht bezien niet vreemd, zo vragen deze leden de regering dat de behandeling van deze wetsvoorstellen in de Tweede Kamer gepaard is gegaan met vier hoofdelijke stemmingen en een motie van wantrouwen tegen de minister van Financiën?

De constatering dat de garantieverplichting aan het ESM substantieel lager is dan die aan het EFSF is juist. Wel moet worden opgemerkt dat naar de mate EFSF in zijn bestaan tot juni 2013 leningen is aangegaan, daar gedurende de looptijd van die leningen garantieverplichtingen uit voortvloeien voor de deelnemende lidstaten in het EFSF. Het is aan de Tweede Kamer om haar procedures te bepalen. Het is niet aan het kabinet om zich hierover uit te spreken.

Veel aandacht heeft ook getrokken het feit dat in de wetsvoorstellen is voorzien dat in urgente noodsituaties – overigens binnen het totaal van de Nederlandse bijdrage van 40 miljard – met een meerderheid van 85% kan worden beslist, waardoor in de huidige omstandigheden drie landen wel, maar Nederland niet alleen in een dergelijke urgente noodsituatie besluitvorming kan blokkeren. De leden van de VVD fractie vragen de regering nog eens uitvoerig in te gaan op wat nu precies onder een dergelijke urgente noodsituatie wordt verstaan. Daar kan natuurlijk wel een bepaald idee bij bestaan, maar aan welke criteria wordt dit begrip getoetst? Wordt er later in de zogeheten by-laws nog een nadere uitwerking aan gegeven?

Er is alleen sprake van een spoedeisende situatie indien de Europese Commissie en de ECB beide concluderen dat verzuim om een besluit ten aanzien van het verstrekken of implementeren van financiële steunverlening de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar brengt. In dit geval zal een gekwalificeerde meerderheid van 85% van de stemmen noodzakelijk zijn voor een besluit van de Raad van Gouverneurs. Duitsland, Frankrijk en Italië hebben de facto op basis van de huidige verdeelsleutel in het ESM een blokkerende stem.

In de context van de spoedstemprocedure voor het ESM worden risico's op leningen waarvoor Nederland in dit geval geen goedkeuring zou hebben verleend, afgedekt via het zogenaamde noodreservefonds. Dit wordt gedaan door een deel van het kapitaal van het ESM te oormerken ter dekking van eventuele tegenvallers op de met de noodprocedure overeengekomen lening. Het geoormerkte deel wordt «noodreservefonds» genoemd. Voor iedere met de noodprocedure overeengekomen lening wordt een apart deel van het kapitaal van het ESM geoormerkt. De oormerking vervalt wanneer er na het gebruik maken van de noodprocedure onderlinge overeenstemming is over een lening. Mocht er uiteindelijk geen sprake zijn van onderlinge overeenstemming tussen de ESM-leden over een lening die verstrekt is met de noodprocedure, dan blijft de oormerking voor die lening bestaan tot het einde van die lening. De omvang van de oormerking voor een lening zal afhankelijk zijn van de kredietwaardigheid van het euroland waaraan de lening verstrekt wordt. In de by-laws, die u op korte termijn vertrouwelijk zullen worden toegezonden, wordt de noodprocedure toegelicht.

Overigens spreken deze leden hun verbazing uit over de grote opwinding die in sommige kringen is ontstaan over het opgeven van het Nederlandse vetorecht en waarmee, zo beluisteren deze leden, het grondwettelijk verankerde begrotingsrecht van het parlement zou worden aangetast. De leden van de VVD-fractie constateren dat dit niet zonder precedent is en denken daarbij bijvoorbeeld aan de procedures bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Zien deze leden dit goed, zo vragen

zij de regering. Zijn ter zake andere vergelijkbare voorbeelden te geven? Los daarvan kunnen deze leden zeer wel onderschrijven de gedachtegang van de regering in navolging van een grote meerderheid in de Tweede Kamer dat de effectiviteit van een stabiliteitsmechanisme ernstig wordt bedreigd zeker in een urgente noodsituatie als elk land ongeacht de geleverde bijdrage aan het ESM een eigen vetorecht zou hebben.

Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is conform de bestaande procedures van andere internationale financiële instellingen (bijvoorbeeld het IMF) en bij de Raad van de Europese Unie. Bij het IMF worden bijvoorbeeld zaken als verdragswijzigingen, middelenuitbreidingen en aanpassingen in de verdeelsleutel met 85% procent genomen.

Voor het overige stellen de leden van de VVD-fractie van oordeel te zijn dat na beantwoording van hun vragen en mede gelet op de uitvoerige informatie die ambtelijk is verstrekt tijdens de technische briefing van 5 juni jl. aan de leden van de commissie Financiën, de onderhavige wetsvoorstellen voldoende zijn voorbereid voor een plenaire behandeling in de Eerste Kamer.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben kennisgenomen van het voorstel inzake het ESM-Verdrag alsook de wijziging van artikel 136 van het VWEU en de wijziging van de begrotingsstaat Financiën middels een aparte supplettoire begroting. Deze leden leggen de regering de volgende vragen voor.

1. De versterking van de eurolanden en de euro als hun gemeenschappelijke munt lijkt zich voornamelijk toe te spitsen op aanvullende procedures inzake het begrotingsbeleid en het creëren van noodfondsen. Alhoewel deze fractie de noodzaak daarvan onderkent, verneemt zij graag van de regering wat haar inbreng is wat betreft de structurele versterking van het eurogebied in termen van economische groei en werkgelegenheid. Ook verneemt zij graag hoe concreet deze voorstellen zijn en op welke inbreng de eurozone vanuit Nederland mag rekenen.

Het kabinet deelt de mening van deze leden dat naast crisisaanpak en crisisbeheersing onder andere door instelling van het ESM een beleid gericht op versterking van het groeivermogen van de lidstaten van groot belang is. In dit verband heeft Nederland gewezen op de noodzaak van structurele hervormingen en is het belang van voltooiing van de interne markt benadrukt. Er is veel winst te behalen door voortgang op concrete dossiers zoals de interne markt voor diensten, digitale interne markt, de interne markt voor energie, het unitair octrooi, stimuleren van onderzoek en innovatie en het terugdringen van regeldruk, onder meer met maatregelen ter ondersteuning van het MKB. Ook is overeengekomen dat de structuurfondsen beter moeten worden ingezet ter bevordering van groei en werkgelegenheid door het versnellen van de implementatie van bestaande programma's en projecten. Voorts wil het kabinet de stappen die zijn gezet naar een verbetering van financiële regelgeving en verdere vrijmaking van de wereldhandel niet onvermeld laten. Nederland trekt hierbij op met veel gelijkgezinde lidstaten zoals ook blijkt uit de brief over het belang van het versterken van het groei- en concurrentievermogen in de EU van 20 februari jongstleden die de Minister-president met elf collega's aan de voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie heeft gestuurd.

2. Met de totstandkoming van het ESM wordt een noodfonds van 700 miljard euro gecreëerd, waarvan 500 miljard euro maximaal als lenings-

volume. Acht de regering dit voldoende voor de uitdagingen waarvoor de eurozone zich gesteld ziet? Acht de regering het instrument van een noodfonds de (enige) juiste?

Het kabinet heeft altijd benadrukt dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn om hun overheidsfinanciën op orde te brengen en structurele hervormingen te nemen. Dit is de belangrijkste pijler. Daarnaast zijn er significante stappen gezet op het gebied van de verbetering van de economic governance. De regels waren op zich goed, maar de implementatie van deze regels moest worden versterkt. Verder is in maart 2012 afgesproken om de gezamenlijke leencapaciteit van het EFSF en ESM te verhogen naar 700 miljard euro i.p.v. 500 miljard euro en zijn in het voorjaar de IMF-middelen uitgebreid in het licht van de aanhoudende kwetsbaarheden. De firewall staat daarmee klaar voor de uitdagingen in de eurozone en kan worden beschouwd als het sluitstuk van bovengenoemde pijlers.

3. Wat is, mede gelet op het antwoord op voorgaande vraag, het huidige standpunt van de regering inzake de wenselijkheid van eurobonds?

Het standpunt van het kabinet inzake eurobonds is ongewijzigd ten opzichte van de kabinetsreactie op het groenboek van de Europese Commissie over eurobonds (zie Kamerstukken II, 2011–2012, 21 501-07, nr. 867). De invoering van eurobonds is geen oplossing voor de crisis. Er kan wat het kabinet betreft geen sprake zijn van de komst van eurobonds op korte termijn. Cruciale randvoorwaarden, zoals bewezen en verder aangescherpte begrotingsdiscipline en veel verder gaand Europees financieel toezicht, dienen eerst gerealiseerd te zijn alvorens de voor- en nadelen van eurobonds nogmaals gewogen kunnen worden. Deze voorwaarden kunnen niet op korte termijn gerealiseerd worden. De eventuele invoering van eurobonds is voor de lange termijn als eventueel sluitstuk van de EMU.

4. Hoe staat de regering tegenover de stelling dat afdoende schuldsanering van Griekenland in 2010, het creëren van een bankenunie en het instellen van eurobonds voor lidstaten ten behoeve van hun financieringsbehoefte boven een schuldplafond van 60% BBP de omvang van de eurocrisis had kunnen beperken?

Bij solvabiliteitsproblemen en een onhoudbare schuld is betrokkenheid van onder andere de private sector nodig om de schuldhoudbaarheid te herstellen. Dit is waarom het kabinet in een vroegtijdig stadium – toen bleek dat het Griekse leningenprogramma dusdanig off-track was – heeft aangedrongen op betrokkenheid van de private sector. Volgens het Nederlandse kabinet was een substantiële bijdrage van de private sector essentieel om de schuldhoudbaarheid te herstellen. Wat betreft de eventuele invoering van eurobonds en het creëren van een bankenunie wijst het kabinet er op dat dit geen aangelegenheden zijn voor de korte termijn (zie ook het antwoord op de voorgaande vraag).

5. Is de regering van oordeel dat de regeringsleiders van de eurolanden de afgelopen periode voldoende visie en daadkracht hebben betoond?

Het geheel aan maatregelen die sinds september 2008 zijn genomen om de economie van de eurozone te stabiliseren en nieuwe impulsen te verschaffen overziend, is het kabinet van mening dat dit het geval is geweest. Sinds september 2008 heeft het kabinet en ook de regeringsleiders van de eurozone niet stilgezeten. Het kabinet heeft altijd ingezet op het versterken van de begrotingsdiscipline in de eurozone, het voorkomen van besmetting (noodfonds) en het versterken van economisch beleid in

kwetsbare lidstaten. Er zijn significante stappen gezet op het gebied van de verbetering van de economic governance, zoals het sixpack en het Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Samenwerking. Het noodfonds is in het adresseren van de huidige economische situatie het sluitstuk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstellen en hebben daarover nog enkele vragen, die zij graag afzonderlijk beantwoord zien.

De leden van de PVV fractie hebben de volgende vragen over de verdragstekst van het ESM (Tractatenblad 2012, 28).

De Preambule

1. In de Preambule van het ESM-Verdrag wordt herhaaldelijk gerept over het activeren van een stabiliteitsmechanisme «indien dat onontbeerlijk is» (vergelijk met overweging nrs. 2 en 6 en artikelen 3 en 12).

1) Kent het verdrag enige definitie van «onontbeerlijk»?

Neen.

2) Wie bepaalt wat «onontbeerlijk» is en wanneer dit moment zich voordoet?

De verdragsluitende partijen in samenspraak met de Europese Commissie bepalen dat. Uiteindelijk kan deze vraag ook aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd (artikel 258 of 259 VWEU of artikel 37 van het ESM-Verdrag). Het begrip «onontbeerlijk» is immers zowel in het ESM-Verdrag als in artikel 136 lid 3 VWEU opgenomen.

3) Door welke formele criteria wordt het begrip «onontbeerlijk» bepaald, of zijn er geen criteria en is dit slechts een loze kreet om te verhullen dat het ESM-bestuur vrijelijk kan besluiten om het stabiliteitsmechanisme te activeren wanneer het maar wil?

Het EU-Werkingsverdrag heeft gelet op de artikelen 123 tot en met 125 als uitgangspunt dat als lidstaten een tekort op hun begroting hebben andere lidstaten en instellingen van de EU niet mogen bijspringen. Dit betekent dat het ESM bedoeld is voor extreme situaties zoals die zich op dit moment voordoen. Een buitensporig tekort op de begroting leidt niet automatisch tot een activatie van het ESM zoals ook blijkt uit de huidige situatie.

2. Welke controle heeft Nederland als contribuerend lidstaat op de overweging om te activeren?

Als ESM-lid is Nederland vertegenwoordigd in de Raad van gouverneurs die in onderlinge overeenstemming besluit over het verstrekken van stabiliteitssteun door het ESM (zie artikel 6 lid 6f). Op grond van het onderzoek dat de Europese Commissie in overleg met de ECB opstelt naar aanleiding van een verzoek tot stabiliteitssteun kan Nederland een oordeel vormen over de rechtvaardigingsgronden om het stabiliteitsmechanisme al dan niet te activeren (zie artikel 13 lid 1).

3. In de Preambule van het ESM-verdrag wordt in overweging nr. 6 gesteld dat het leningvolume zal worden verhoogd «indien aangewezen».

1) Komt dit in effect neer op een open-einde regeling waarbij de geldkraan ongelimiteerd kan worden opengedraaid zonder dat Nederland de

verplichting om bij te dragen kan beperken of beëindigen? 2) Hoe verhoudt deze bepaling zich met de rechtszekerheid van Nederland als lidstaat?

In het ESM-Verdrag bestaat een onderscheid tussen enerzijds het maatschappelijk kapitaal van 700 miljard euro en anderzijds het maximale leningvolume van 500 miljard euro. De ESM-verplichtingen van Nederland komen voort uit hoofde van het Nederlands aandeel in het maatschappelijk kapitaal. Eventuele wijzigingen in het leenvolume hebben geen invloed op de uitgaven of de garantieverplichting aan het ESM. Nederland kan maximaal worden aangesproken tot het aandeel dat Nederland heeft in het maatschappelijk kapitaal. Het maatschappelijk kapitaal kan slechts worden opgehoogd nadat de Raad van gouverneurs daartoe heeft besloten en voor wat betreft Nederland het besluit overeenkomstig de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is goedgekeurd. Voor een dergelijke goedkeuring is instemming van de Staten-Generaal op grond van artikel 91 eerste lid van de Grondwet een vereiste.

4. In de Preambule van het ESM-Verdrag wordt onder overweging nr. 6 gesteld: «Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit Verdrag zal echter worden nagegaan of het maximale geconsolideerde leningvolume van het ESM en de EFSF toereikend is.» 1) Zo niet, dan kan het volume door de Raad van gouverneurs worden verhoogd.

Preambule 6 van het ESM-Verdrag stelt dat het aanvankelijke maximale leningvolume van het ESM is vastgesteld op 500 miljard euro, met inbegrip van de uitstaande EFSF-stabiliteitssteun. Ook wordt gesteld dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van het ESM-Verdrag nagegaan zal worden of dit leningvolume toereikend is. Begin 2012 is de gezamenlijke capaciteit van het EFSF en ESM reeds geëvalueerd.

2) Wil dit zeggen dat Nederland al in juli 2012 met een eis om een aanvullende bijdrage kan worden geconfronteerd?

Tijdens de Eurogroep van 30 maart 2012 in Kopenhagen is een akkoord bereikt over het ophogen van deze gecombineerde capaciteit van 500 miljard euro naar 700 miljard euro. Het ESM-Verdrag stelt dat de Raad van gouverneurs op gezette tijden en ten minste om de vijf jaar het maximale leningvolume en de toereikendheid van het maatschappelijk kapitaal van het ESM evalueert. Een eventuele toekomstige verhoging vereist bovendien goedkeuring van de nationale parlementen. Aangezien dit een wijziging van het Verdrag zelf zou impliceren betekent dit een parlementaire goedkeuringsprocedure op grond van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet.

5. In de Preambule van het ESM-Verdrag wordt in overweging nr. 8 gesteld dat het ESM nauw zal samenwerken met het IMF. 1) Wil dit zeggen dat ook het IMF enige feitelijke zeggenschap krijgt over de besluitvorming binnen het ESM? 2) Welke zeggenschap betreft dit? 3) En in welke mate? 4) Hoe verhoudt de zeggenschap van het IMF zich tot de Nederlandse zeggenschap?

Voor Nederland is het essentieel dat het ESM zeer nauw zal samenwerken met het IMF bij het bieden van steunprogramma's. Nederland heeft stevig ingezet op een systematiek waarbij de verantwoordelijkheid voor het opstellen en monitoren van programma's en de voorwaarden die daarmee gepaard gaan liggen bij de Europese Commissie en, steeds als dit mogelijk is, het IMF, samen met de Europese Centrale Bank. Strikte beleidscondities en goede monitoring van steunprogramma's zijn voor Nederland altijd van groot belang geweest. Het IMF is op deze wijze wel

direct betrokken bij steunprogramma's uit het ESM, maar krijgt geen feitelijke zeggenschap over besluitvorming binnen het ESM. De besluitvorming binnen het ESM vindt plaats door de Raad van gouverneurs en Raad van bewindvoerders die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ESM-leden.

5) Hoe verhoudt de samenwerking tussen het ESM en het IMF zich tot de verantwoording jegens de lidstaten (indien daarvan überhaupt sprake is)?

De ministers van Financiën die zitting nemen in de Raad van gouverneurs van het ESM kunnen door hun nationale parlementen voor hun aandeel in het functioneren van het ESM ter verantwoording worden geroepen. Een belangrijke additionele waarborg voor een goede externe publieke controle is dat twee nationale rekenkamers van de ESM-landen – in toerbeurt – met de Europese Rekenkamer zitting hebben in het externe auditcomité. Zij handelen via dit auditcomité gezamenlijk als een ESM-specifieke supranationale controle instantie. In die zin overstijgt dit het intergouvernementele karakter van de afzonderlijke nationale rekenkamers. Het parlement wordt zoveel mogelijk voorafgaand aan besluitvorming in het ESM geraadpleegd. Hierbij zal ook, steeds als dit mogelijk is, altijd uitgebreid worden ingegaan op de betrokkenheid van het IMF.

6) Beschermen de ESM-regels omtrent immuniteit ook het IMF en zijn medewerkers waar sprake is van samenwerking met het ESM instituut?
7) Indien ja, geldt deze uitdijende werking ook voor andere samenwerkende «partners» en in welke mate is deze uitdijning al dan niet gelimiteerd?

Nee, de ESM-regels omtrent immuniteit beschermen niet het IMF en zijn medewerkers. De immuniteit van het IMF en zijn personeel is geregeld in artikel IX van de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetaire Fonds.

6. In de Preambule van het ESM-Verdrag wordt in overweging nr. 12 gesteld dat «in uitzonderlijke gevallen [dient] een passende en evenredige betrokkenheid van de private sector overwogen te worden in gevallen waarin stabiliteitssteun wordt verstrekt in combinatie met een aantal voorwaarden onder de vorm van een macro-economisch aanpassingsprogramma.»

1) Door welke formele criteria wordt het begrip «uitzonderlijke gevallen» bepaald, of zijn er geen criteria en is dit slechts een loze kreet om te verhullen dat het ESM-bestuur vrijelijk kan besluiten om eisen te stellen wanneer het maar wil?

2) Door welke formele criteria wordt het begrip «private sector» bepaald, of zijn er geen criteria en is dit slechts een loze kreet om te verhullen dat het ESM-bestuur vrijelijk kan besluiten om eisen te stellen aan wie het maar wil?

Voor de betrokkenheid van de private sector is aangesloten bij de praktijk van het IMF. Dit is ook vastgelegd in het ESM-Verdrag. «Uitzonderlijke gevallen» heeft betrekking op de situatie waarbij de schuldpositie van een land door bijvoorbeeld het IMF in de schuldhoudbaarheidsanalyse als onhoudbaar wordt beoordeeld. Onder de private sector als bedoeld in preambule 12 van het ESM-Verdrag wordt verstaan private partijen die houder zijn van officiële schuld van het land waarop de stabiliteitssteun betrekking heeft. In uitzonderlijke gevallen zal, in overeenstemming met de IMF-praktijk, een passende en evenredige betrokkenheid van de private sector overwogen worden. Overwogen zal worden om, om de schuld van de bij de stabiliteitssteun betrokken lidstaat weer op een houdbaar pad te

brengen, de private partijen die houder zijn van officiële schuld van het land waarop de stabiliteitssteun betrekking heeft op een evenredige wijze te betrekken bij de stabiliteitssteun.

3) Wat is de rechtvaardiging om te eisen dat de private sector meebetaalt, terwijl deze geen invloed heeft op de overschrijding van de 3%-norm van de betreffende lidstaat door diens overheid?

4) Betekent deze bepaling dat het ESM-bestuur de Nederlandse banken en potentieel iedere onderneming in de Nederlandse private sector kan verplichten om bij te dragen; de oplegging van een ESM-belasting als het ware? Anders gezegd: kan het ESM bijvoorbeeld een rits van Nederlandse banken noemen en daarbij aangeven hoeveel ieder van hen in «betrokkenheid» naar de ESM-rekening mag overmaken? 5) Kan een Nederlandse instelling of bedrijf binnen de «private sector» zijn «aanwijzing» door het ESM voor de rechter betwisten? Zo niet, hoe is het dan met de rechtszekerheid gesteld van deze bedrijven?

Ondernemingen die niet houder zijn van officiële schuld van de betrokken lidstaat worden niet betrokken in de private sector betrokkenheid.

6) Wat wordt verstaan onder een «macro-economisch aanpassingsprogramma»? 7) Hoe ingrijpend zal zo'n programma zijn, hoe vrijblijvend en van welke duur? Anders gezegd: verstrekt deze overweging het ESM-bestuur de bevoegdheid om een lidstaat effectief en permanent onder curatele te zetten?

Bij een macro-economisch aanpassingsprogramma gaat het om een programma dat in samenhang met stabiliteitssteun wordt vastgesteld en toeziet op beleidscondities voor de gehele economie. Het programma ziet toe op aanpassingen van in het bijzonder zwakke plekken in de economie van het betrokken ESM-lid, zoals bijvoorbeeld overheidsfinanciën, concurrentiekracht, fiscale regelgeving, regulering van de financiële sector, arbeidsmarktregelgeving etc. Afhankelijk van de situatie in een ESM-lid worden verschillende condities vastgelegd door de Europese Commissie – in overleg met de ECB en, steeds als dit mogelijk is, samen met het IMF. Een programma is dan ook lidstaatspecifiek. Een macro-economisch aanpassingsprogramma wordt van geval tot geval vastgesteld, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het betreffende geval. Dit geldt ook voor de duur van het programma. De onderhandelingen over dit programma maken deel uit van die voor het Memorandum van Overeenstemming en worden, in opdracht van de Raad van gouverneurs door de Europese Commissie – in overleg met de ECB en, steeds als dit mogelijk is, samen met het IMF – met het betrokken ESM-lid gevoerd.

7. In de Preambule van het ESM-Verdrag wordt in overweging nr. 16 gesteld dat een geschil tussen een lidstaat (Nederland) en het ESM-instituut inzake de «uitlegging en toepassing» kan worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de EU. 1) Heeft een dergelijke actie opschortende werking ten aanzien van de toepassing van enige bepaling van het verdrag door het ESM-instituut?

Neen.

2) Geldt hier een restrictieve uitleg, dat wil zeggen dat alléén geschillen over uitleg en toepassing aan het Hof kunnen worden voorgelegd, maar geen geschillen over andere kwesties?

Geschillen over de uitleg en toepassing van het Verdrag, met inbegrip van elk geschil over de verenigbaarheid met het Verdrag van de door het ESM

genomen besluiten kunnen aan het Hof worden voorgelegd. Dit volgt uit artikel 37 van het ESM-Verdrag.

Artikelsgewijs

8. Art. 4 lid 7 bepaalt dat de Nederlandse stemrechten gelijk zijn aan de aan Nederland toegewezen aandelen in het maatschappelijk kapitaal van het ESM. Dit betekent concreet dat Nederland geen effectief vetorecht kan uitoefenen over welke beslissing dan ook; en ook dat Nederland per hoofd van de bevolking meer bijdraagt dan vrijwel ieder andere lidstaat.

1) Waarom acht de regering het (kennelijk) aanvaardbaar om de zeggenschap over Nederlands belastinggeld op deze wijze uit handen te geven, terwijl Nederland relatief meer bijdraagt dan andere landen die wél over een effectief vetorecht beschikken? 2) Hoe moet dit worden uitgelegd als een goed onderhandelingsresultaat c.q. verantwoorde behartiging van de Nederlandse belangen?

De besluiten van de Raad van gouverneurs genoemd in artikel 5 lid 6, sub a tot en met m, van het ESM-Verdrag worden in onderlinge overeenstemming genomen. Nederland kan die besluiten wel degelijk blokkeren. Slechts in noodsituaties kan een deel van die besluiten, namelijk onder f (deels) om stabiliteitssteun te verstrekken en onder g om de Europese Commissie mandaat te verlenen, in overleg met de ECB, te onderhandelen over de steunvoorwaarden, door Nederland niet worden geblokkeerd. De regel is dus onderlinge overeenstemming en de uitzonderling betreft gekwalificeerde meerderheid in de spoedstemprocedure voor het verlenen van financiële bijstand. De stemprocedure in noodsituaties zorgt ervoor dat de slagvaardigheid van het ESM gewaarborgd blijft. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is conform de bestaande procedures van andere internationale financiële instellingen (bijvoorbeeld het IMF) en bij de Raad van de Europese Unie.

De stemverhouding is gebaseerd op de verdeelsleutel van het ESM. De verdeelsleutel van het ESM is gebaseerd op de verdeelsleutel voor de Centrale Banken van de landen van de eurozone voor bijdrage aan het kapitaal van de ECB. Het aandeel van een land is voor 50% gebaseerd op het aandeel van dat land in de bevolking van de Europese Unie en voor de andere 50% gebaseerd op het bruto binnenlands product van de lidstaat. Het feit dat Nederland behoort tot de rijkste landen van de Europese Unie leidt tot een relatief hogere bijdrage per hoofd van de bevolking dan andere landen.

3) Met verwijzing naar art. 4 lid 8: Nederland mag niet stemmen zolang het weigert om de op Nederland rustende (financiële) verplichtingen na te leven; bestaat hierin voor Nederland een mogelijkheid om zich aan onwelgevallige beslissingen van het ESM onttrekken?

In geval dat Nederland verzuimt een deel van het bedrag te betalen dat het verschuldigd is uit hoofde van de in artikel 4 lid 8 genoemde verplichtingen, is Nederland zolang dat verzuim voortduurt niet gerechtigd zijn stemrecht uit te oefenen. Dit betekent niet dat de lidstaat die verzuimt zich aan beslissingen van het ESM kan onttrekken. Een ESM-lid kan zich niet onttrekken aan de Verdragsrechtelijke verplichtingen die het is aangegaan bij ratificatie van het ESM-Verdrag.

9. Art. 5 lid 7 onder a van het ESM-verdrag bepaalt dat de Raad van gouverneurs de gedetailleerde technische voorwaarden voor de toetreding van een nieuwe ESM-lidstaat kan bepalen. 1) Wil dit zeggen dat de toetredingsvoorwaarden per lidstaat kunnen verschillen? 2) Wat wordt onder het «technische» aspect verstaan?

Met de gedetailleerde technische voorwaarden in overeenstemming met artikel 44, zoals genoemd in artikel 5 lid 7 sub a, wordt bedoeld op de wijzigingen van het ESM-Verdrag die optreden door de toetreding van nieuwe lidstaten in het bijzonder de wijziging van het aandelenkapitaal en de verdeling daarvan. Gelet op de verschillende omvang en economische ontwikkeling van toetredende lidstaten zullen hierbij verschillen optreden.

10. Art. 5 lid 7 onder k van het ESM-verdrag bepaalt dat de immuniteit van bepaalde ESM-personen als een gouverneur, bewindvoerder of een directeur (e.a.) kan worden opgeheven. 1) Zijn voor deze opheffing criteria ontwikkeld – en zo ja, welke – of is deze opheffing per geval onderhevig aan de willekeur van de Raad?

Nee. Een beslissing over de opheffing van immuniteit zal uitsluitend per geval kunnen worden genomen, net zoals bij andere internationale organisaties het geval is. Het kabinet ziet geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de Raad van gouverneurs of de directeur willekeurig afstand zal doen van de verleende immuniteiten of onderscheidenlijk de immuniteit zal opheffen. Dat zou niet in het belang zijn van de organisatie.

11. Kan art. 5 lid 7 onder n worden opgevat als een carte blanche voor de Raad van Gouverneurs?

Het kabinet is van mening dat dit niet het geval is. Het gaat in dit artikel om andere noodzakelijke besluiten binnen de grenzen van wat bepaald is in het verdrag.

12. Vgl. art. 6 lid 1 van het ESM-Verdrag: wat is de functie van de Raad van bewind en hoe onderscheidt deze zich van de functie van de Raad van gouverneurs? De leden van de PVV fractie vinden geen taakomschrijving van de Raad van bewind en vinden dat raar.

De Raad van gouverneurs bestaat uit zeventien gouverneurs, waar de gouverneur een lid van de regering is van dit ESM-lid en verantwoordelijkheid draagt voor financiën. In artikel 5 lid 6 en 7 worden de taken van de Raad van gouverneurs beschreven. De Raad van bewind bestaat uit zeventien bewindvoerders, waar de bewindvoerder benoemd is door de gouverneur van dit ESM-lid. Zoals in artikel 6 lid 5 staat beschreven draagt de Raad van bewind er zorg voor dat het ESM wordt beheerd in overeenstemming met het ESM-Verdrag en met de organisatievoorschriften van het ESM die door de Raad van gouverneurs zijn vastgesteld, zonder afbreuk te doen aan de in artikel 5 omschreven bevoegdheden van de Raad van gouverneurs. De Raad van bewind neemt besluiten die door de Raad van gouverneurs aan hen zijn gedelegeerd.

13. Art. 9.3 van het ESM-Verdrag bepaalt dat de lidstaten zich verbinden om kapitaalstortingen onherroepelijk en onvoorwaardelijk te voldoen binnen zeven dagen na ontvangst van de vordering van het ESM. 1) Wat wordt verstaan onder «onherroepelijk»?

Dat betekent dat als de storting eenmaal is gedaan deze niet meer eenzijdig door Nederland ongedaan kan worden gemaakt.

2) Wat onder «onvoorwaardelijk» (is dat echt zo letterlijk)? 3) Op welke manier kan Nederland of een andere lidstaat zich vrijwaren van een vordering van het ESM, indien het dat wenselijk acht, bijvoorbeeld omdat de lidstaat zich de vordering niet kan veroorloven of omdat het een opvolgende regering betreft?

Onder «onvoorwaardelijk» moet worden verstaan zonder andere voorwaarden dan die waarin het verdrag voorziet (binnen 7 dagen) of op grond van het verdrag is voorzien (gedetailleerde voorwaarden door de Raad van bewind op grond van artikel 9 lid 4).

4) Indien landen zich kunnen onttrekken aan een vordering, zal de last op de overige lidstaten evenredig zwaarder worden en mettertijd zelfs onbetaalbaar. Licht in deze mogelijkheid niet de kiem van het begin van het einde van het ESM?

Het is niet mogelijk voor een ESM-lid zich te vrijwaren van de verdragsverplichtingen die het aangaat in het kader van het ESM. Voor het geval er onverhoopt een verschil van mening bestaat voorziet het ESM-Verdrag in een bepaling voor geschillenbeslechting door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Geschillen tussen een ESM-lid en het ESM of tussen ESM-leden onderling over de uitlegging en toepassing van het ESM-Verdrag kunnen voorgelegd worden aan het Europees Hof van Justitie.

14. Art. 10.1 ESM-Verdrag bepaalt dat het ESM-bestuur het besluit kan nemen om het maatschappelijk kapitaal te wijzigen en artikel 8 dienovereenkomstig aan te passen. 1) Onder welke voorwaarden kan dit?

De Raad van gouverneurs evalueert op gezette tijden en ten minste om de vijf jaar de toereikendheid van het maatschappelijk kapitaal van het ESM. De Raad van gouverneurs kan in onderlinge overeenstemming besluiten tot een aanpassing van het maatschappelijk kapitaal van het ESM. Een aanpassing van het maatschappelijk kapitaal van het ESM treedt conform artikel 10 van het ESM-Verdrag in werking nadat de ESM-leden de depositaris in kennis hebben gesteld van de voltooiing van hun toepasselijke nationale procedures. Voor Nederland betekent dit dat parlementaire goedkeuring benodigd is voor een dergelijke aanpassing van het maatschappelijk kapitaal.

2) Hoe waarschijnlijk is dit?

De Eurogroep heeft in het recente verleden verschillende stappen gezet om de Europese noodfondsen slagvaardiger te maken. Het is op dit moment niet voorzien dat het maatschappelijk kapitaal van het ESM aangepast zal worden. Bij een aanpassing van het maatschappelijk kapitaal en de bijbehorende Nederlandse bijdrage is voor Nederland sprake van een beslissing die met onderlinge overeenstemming door de Raad van gouverneurs wordt genomen, die leidt tot een verdragswijziging waarvoor parlementaire goedkeuring benodigd is.

3) Hoe verhoudt zich dit tot de ratificatie van het verdrag? 4) Hoe verhoudt dit zich tot de rechtszekerheid?

De mogelijkheid van het aanpassen van het maatschappelijk kapitaal en de bijdrage van de ESM-leden is opgenomen in artikel 10 van het ESM-Verdrag. Hierbij is vastgelegd dat een dergelijke aanpassing pas in werking kan treden nadat de toepasselijke nationale procedures zijn gevolgd waarbij voor Nederland sprake is van een verdragswijziging waarvoor parlementaire goedkeuring nodig is. Dit zorgt ervoor dat de rechtszekerheid geborgd is.

5) Hoe kan een lidstaat weigeren om mee te werken c.q. te betalen? 6) Geldt deze bepaling ook onherroepelijk en onvoorwaardelijk?

De leden van de fractie van de PVV vragen naar de mogelijkheid van een lidstaat om niet te voldoen aan een betaling aan het ESM en of de desbetreffende bepalingen hiertoe onherroepelijk en onvoorwaardelijk gelden. Indien een betalingsverplichting tot stand komt op basis van het door de lidstaat geratificeerde ESM verdrag moet een lidstaat voldoen aan deze verplichting. Dit geldt bijvoorbeeld voor kapitaaloproepen binnen het maatschappelijk kapitaal van het ESM. Wanneer er onverhoopt toch een geschil ontstaat, voorziet het ESM-Verdrag in een geschillenbeslechting door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Geschillen tussen een ESM-lid en het ESM, dan wel tussen ESM-leden onderling over de uitlegging en toepassing van het ESM-Verdrag kunnen voorgelegd worden aan het Europese Hof van Justitie. Bij een aanpassing van het maatschappelijk kapitaal en de bijdragen van de ESM-leden geldt echter dat de aanpassing pas in werking kan treden nadat iedere lidstaat zijn nationale procedures heeft doorlopen. In dat geval kan een lidstaat besluiten om niet in te stemmen met een aanpassing van zijn bijdrage aan het maatschappelijk kapitaal.

15. Art. 13 lid 7 van het ESM-Verdrag verstrekt de Europese Commissie (EC) de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden voor ESM-steun. 1) Op welke wijze kan de EC daadwerkelijk toezicht houden? 2) Hoe kan de EC daadwerkelijk naleving door de lidstaten, althans Nederland, afdwingen?

De Europese Commissie kan als lid van de Trojka toezicht houden op de naleving van de voorwaarden door missies ter plaatse en gesprekken met de relevante autoriteiten van het steunontvangende ESM-lid. Als een lidstaat het ESM verzoekt om financiële bijstand dan zal de lidstaat samen met de Commissie, in overleg met de ECB en steeds als dit mogelijk is samen met het IMF een memorandum van overeenstemming opstellen. In dit memorandum van overeenstemming worden voorwaarden verbonden aan de financiële steun. Het uitkeren van tranches van leningen is afhankelijk van de naleving van het Memorandum van overeenstemming van het betreffende ESM-lid.

16. Inzake art. 14 lid ESM-Verdrag.

1) Hoe is de «preventieve financiële bijstand» ex art. 14 lid 1 te verenigen met het activeren van een stabiliteitsmechanisme «indien dat onontbeerlijk is» – de bestaansreden van het ESM-Verdrag (zijn «preventief» en «onontbeerlijk» niet inhoudelijk tegenstrijdig?)? 2) Wat wordt concreet verstaan onder «preventieve financiële bijstand»? zijn hier formele criteria voor of mag het ESM-instituut zelf bepalen wanneer dit nodig zou zijn?

Naar de mening van het kabinet kan het met het oog op het voorkomen van risico's voor de financiële stabiliteit van de eurozone noodzakelijk zijn om preventieve programma's op te zetten voor lidstaten die aan de condities voor een dergelijk programma voldoen. Ook het IMF heeft een preventieve kredietlijn als een van de instrumenten voor financiële steun. Het kabinet acht «preventief» en «onontbeerlijk» niet inhoudelijk tegenstrijdig. De criteria voor preventieve financiële bijstand worden vastgelegd in gedetailleerde richtsnoeren voor dit ESM-instrument (analoog aan de richtsnoeren van het bestaande EFSF-instrument).

3) Welke lidstaten komen thans in aanmerking voor dergelijke bijstand en om welke bedragen gaat het?

Er zijn op dit moment geen lidstaten die in aanmerking komen of een aanvraag hebben gedaan voor dit reeds bestaande EFSF-instrument.

17. Inzake art. 15 lid 1.

1) Wil het «herkapitaliseren» van de financiële instellingen van een ESM-lid zeggen dat de lidstaten hun belastinggeld moeten overmaken aan het ESM om de banken van andere lidstaten te redden? 2) Wil «herkapitaliseren» zeggen dat Nederland belastinggeld moet overmaken naar het ESM zodat het ESM Nederlandse banken kan redden?

Het herkapitaliseren van financiële instellingen van een ESM-lid betekent niet dat belastinggeld van andere ESM-leden zou worden aangewend voor banken in een specifieke EMU-lidstaat. Het betekent ook niet dat Nederlandse belastinginkomsten via het ESM zouden worden aangewend voor Nederlandse financiële instellingen. Ten eerste gaat het om leningen van het ESM aan een ESM-lid waarbij de ESM-leden als aandeelhouder gezamenlijk garant staan voor het ESM. Ten tweede is van belang dat een strikte volgorde zal worden aangehouden voor het geval herkapitalisatie van financiële instellingen aan de orde mocht komen. Eerst, voordat publieke interventie kan worden overwogen, moet worden bezien of de betreffende financiële instelling herkapitalisatie bij private partijen kan krijgen. Daarna, indien oplossingen met privaat kapitaal niet mogelijk zouden blijken te zijn, is het de primaire verantwoordelijkheid van de nationale overheid om financiële stabiliteit te verzekeren en eventuele besmetting te limiteren. Pas in laatste instantie kan dit ESM-instrument worden gehanteerd als laatste redmiddel om financiële stabiliteit te waarborgen.

3) Belet een dergelijke «herkapitalisering» niet eerder een concurrerende en zuiverende marktwerking dan dat deze hierdoor wordt bevorderd?

Het kabinet is het eens met deze leden dat het gebruik van dit instrument een gezonde marktwerking niet mag belemmeren. De herkapitalisatie zal derhalve volledig in lijn moeten zijn met de bestaande EU-regelgeving voor staatsteun waarop de Europese Commissaris voor Mededinging zal toezien.

18. Wat wordt in art. 20 lid 1 concreet verstaan onder een «passende marge» van zijn operationele en financieringskosten?

In het ESM-Verdrag is bepaald dat het ESM bij de toekenning van steun zijn operationele en financieringskosten zal afdekken en dat het ESM daarnaast een passende marge zal hanteren. Deze marge geldt als opslag naast de operationele en financieringskosten. Voor alle instrumenten zal het prijsstellingbeleid nader worden gepreciseerd in een prijsstellingrichtsnoer, dat conform het ESM verdrag door de Raad van gouverneurs wordt aangenomen. Tevens is in het ESM-Verdrag vastgelegd dat de leningsvoorwaarden voor lidstaten waarvoor een macro-economisch aanpassingsprogramma uit het ESM geldt, dienen aan te sluiten bij de leningsvoorwaarden van de steunprogramma's uit het EFSF voor Ierland en Portugal.

19. Art. 21 van het ESM-verdrag verleent het ESM de bevoegdheid om zelf leningen aan te gaan op de kapitaalmarkt. 1) In hoeverre wijkt het ESM hierbij af van c.q. komt het overeen met de functie van het IMF? 2) Wat is de motivering voor deze bevoegdheid, gegeven het feit dat de lidstaten al enorme bedragen ter beschikking van het ESM stellen?

Het ESM heeft een kapitaalstructuur met een substantieel niveau van gestort kapitaal. Het gestort kapitaal van 80 miljard euro geeft het ESM een hoge kredietwaardigheid, waardoor het tegen relatief gunstige rente middelen kan aantrekken op de kapitaalmarkt. De bevoegdheid van het ESM om op de kapitaalmarkt leningen aan te gaan betreft de essentie van de taak van het ESM nl. middelen aantrekken en uitlenen onder strikte

condities waarbij de ESM-leden garant staan. Het IMF daarentegen trekt ten behoeve van zijn financiële steuninstrumenten geen middelen aan op de kapitaalmarkt.

20. Art. 22 van het ESM-verdrag verstrekt bevoegdheid aan de Raad van bewind om het ESM-geld te beleggen. Art. 24 verstrekt een vergelijkbare bevoegdheid aan de Raad van gouverneurs. 1) Wat zijn de consequenties voor de lidstaten indien de beleggingen verlies opleveren? 2) Idem voor winst?

Allereerst merkt het kabinet op dat in zowel artikel 22 als in artikel 24 de Raad van bewind de taak wordt toebedeeld om richtsnoeren voor een prudent beleggingsbeleid vast te stellen. Indien de beleggingen van het gestort kapitaal leiden tot verliezen waardoor het gestort kapitaal beneden de initiële 80 miljard euro zou uitkomen dan kan de Raad van bewind besluiten tot aanvulling vanuit het opvraagbare kapitaal (zie artikel 9 lid 2). Winsten die gemaakt worden op het gestorte kapitaal kunnen worden uitgekeerd aan de ESM-leden (zie artikel 23 dividendbeleid).

3) Hoe hoog worden de operationele en financieringskosten van het ESM geschat voor de «start-up» en de jaarlijkse raming?

De operationele kosten van het ESM zijn afhankelijk van marktomstandigheden aangezien het de bedoeling is dat de personele omvang van het ESM meebeweegt met de hoeveelheid steunaanvragen. Afhankelijk hiervan worden de jaarlijkse operationele kosten geschat op 15 tot 30 miljoen euro. Over de financieringskosten kan op dit moment nog geen uitspraak worden gedaan aangezien kredietwaarderingsbureau's nog een oordeel moeten vormen.

21. Artikel 27.2 van het ESM-Verdrag bepaalt dat het ESM volledige rechtsbevoegdheid heeft om partij te zijn in juridische procedures. 1) Wat voor procedures worden hiermee bedoeld c.q. beoogd?

Vermoedelijk wordt bedoeld op artikel 32.2 van het ESM-Verdrag, waarin een regel is vastgelegd die doorgaans ook geldt voor andere internationale organisaties. Het gaat hier om alle procedures waarin het ESM partij is of zich als partij wil voegen bij nationale en internationale rechters.

2) Hoe kan het ESM een vordering van Nederland afdwingen wanneer zij zou weigeren (nog meer) te betalen?

In dat geval zal Nederland ingevolge artikel 4 lid 8 van het ESM-Verdrag niet gerechtigd zijn stemrechten uit te oefenen, maar is Nederland wel gebonden aan de te nemen besluiten. Voorts kan het ESM het geschil voorleggen aan het Hof van Justitie. Ook is denkbaar dat het ESM bij de Nederlandse civiele rechter een actie uit onrechtmatige daad start tegen de Staat.

22. Artikel 27.3 van het ESM-Verdrag bepaalt dat de ESM-bezittingen, reserves en activa immuniteit genieten voor alle mogelijke juridische procedures. 1) Wil dat zeggen dat geen enkele lidstaat een kopie van de administratie of correspondentie kan opeisen, zelfs niet van één brief?

Vermoedelijk wordt bedoeld op artikel 32.3 van het ESM-Verdrag. Een verdragsluitende partij kan om inlichtingen verzoeken. Indien deze inlichtingen echter naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, mag deze ingevolge artikel 34 van het ESM-Verdrag niet worden verstrekt.

Als hierover een geschil ontstaat, kan de desbetreffende partij een procedure bij het Hof starten.

2) Zijn de administratie en correspondentie van de ESM-instelling daarmee geheim gesteld voor ons?

Voor zover die stukken onder de geheimhoudingsplicht vallen en het geen correspondentie met Nederland betreft wel.

3) Geldt dat ook voor onze vertegenwoordiger, de Minister?

De minister heeft als lid van de Raad van gouverneurs in principe toegang tot alle administratie en correspondentie van het ESM. Als lid van de Raad van gouverneurs heeft hij echter een geheimhoudingsplicht voor alle inlichtingen die naar hun inhoud daaronder vallen.

4) Hoe verhoudt deze geheimhouding zich tot zijn functioneren als lid van het ESM-bestuur?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

5) Geldt een en ander op gelijke voet voor alle lidstaten?

Ja. Deze bepaling is in het collectieve belang van alle lidstaten en dient ertoe het ESM in staat te stellen onafhankelijk zijn functies uit te kunnen oefenen.

6) Hoe verhoudt een en ander zich met de taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer?

De minister verstrekt op grond van artikel 68 van de Grondwet mondeling of schriftelijk de door één of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat. Per geval zal moeten worden gezien hoe deze afweging uitvalt.

23. Hoe kan het zijn dat art. 29 volledig onderzoek en volledige informatie toezegt aan externe auditors, maar niet aan de lidstaten die aan het ESM bijdragen? Anders gezegd: waarom mogen externe auditors wel van het volledige reilen en zeilen van het ESM op de hoogte zijn en de lidstaten – die bij uitstek hierbij belang hebben – niet?

Artikel 29 heeft betrekking op de externe accountantsfunctie en bevat inderdaad een toezegging tot volledige informatieverstrekking zonder voorbehoud. Deze vermelding in artikel 29 betekent niet dat alleen de externe accountant dergelijke informatie ontvangt. Binnen de drielaagse controleketen worden bijvoorbeeld zowel de interne auditor (artikel 28), de externe accountant (artikel 29) als de Board of Auditors (artikel 30) zonder voorbehoud geïnformeerd. Uiteraard heeft ook het bestuur van het ESM toegang tot alle gewenste documenten en informatie voor het uitoefenen van hun bevoegdheden, inclusief de besluitvormende bevoegdheden van de Raad van gouverneurs. Het ESM is een intergouvernementele organisatie waarin elke lidstaat afzonderlijk vertegenwoordigd is, inclusief toegang tot alle benodigde informatie, waaronder, maar niet uitsluitend, de informatie die door genoemde controleketen naar voren wordt gebracht. Zie voor de publicatie/openbaarheid van de rapporten van de Audit-Board ook het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van Groenlinks.

24. 1) Hoe verhoudt art. 30 jo. 35 zich tot art. 27.3? (Art. 30 jo. 35 biedt in essentie het bestuur, hun vervangers, toezichthouders, hun vervangers en

alle andere stafleden immuniteit van rechtsvervolging met betrekking tot hun beroepsmatige handelen en onschendbaarheid met betrekking tot hun officiële papieren en documenten. Zelfs het ESM-terrein is onschendbaar.)

Vermoedelijk wordt niet op artikel 27 lid 3 maar op artikel 32 lid 3 gedoeld. Deze bepalingen vullen elkaar aan. Zij dienen er toe het ESM in staat te stellen op onafhankelijke wijze zijn functies te vervullen. De genoemde bepalingen zijn standaardbepalingen in het recht van internationale organisaties.

2) Wat betekent onschendbaarheid hier concreet en welk nut is hiermee beoogd?

Artikel 32.6 van het ESM-Verdrag bepaalt dat de terreinen van het ESM onschendbaar zijn. Op grond van deze bepaling mag niemand zonder toestemming van het ESM deze terreinen betreden. Dit geldt in het bijzonder voor autoriteiten van de zetelstaat van het ESM. Vrijwel iedere internationale organisatie kent een dergelijke bepaling.

3) Kan het Nederlandse parlement enig document opeisen dat door de Nederlandse Minister is geschreven in diens hoedanigheid als ESM-bestuurder?

Ja. De minister kan echter in het belang van de Staat weigeren een document te verstrekken. In de by-laws, die u op korte termijn vertrouwelijk zullen worden toegezonden, wordt in een afzonderlijk artikel ingegaan op het openbaar maken van documenten.

4) Kan de Minister op grond van dit verdrag weigeren om een zodanig document te overleggen aan het Nederlandse parlement?

Neen, maar wel op grond van artikel 68 van de Grondwet.

5) Hoe verhoudt zo'n weigering zich tot het recht van het parlement om de regering te controleren?

Als de minister de gevraagde informatie weigert te verstrekken, kan de Kamer daar gevolgen aan verbinden.

6) Hoe verhoudt dergelijke vergaande immuniteit c.q. onschendbaarheid zich tot het beginsel van de gelijkheid van procederende partijen bij het Europees Hof?

Het beginsel van de gelijkheid van procederende partijen is het kabinet niet bekend. In dit verband is het van belang op te merken dat ook een besluit om de immuniteit in een specifiek geval niet op te heffen, kan worden voorgelegd aan het Hof van Justitie.

Algemeen en actueel

25. Het budget krijgt een startkapitaal van 700 miljard euro. 1) Is dit voldoende wanneer bijvoorbeeld Italië een beroep op het ESM-fonds zou doen? En in het geval van Spanje? En wanneer meerdere landen tegelijkertijd een beroep doen op het noodfonds? NB: econoom Ewald Engelen adviseerde tijdens Knevel & Van den Brink d.d. 22 mei 2012 dat het eigenlijk minstens € 2 000 miljard zou moeten zijn. Zie ook de brief van de Minister d.d. 23 november 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 863, blz. 2).

Het maximale leningvolume van het ESM bedraagt 500 miljard euro. Gegeven de omvang van de jaarlijkse financieringsbehoefte van grote ESM-lidstaten zoals Italië en Spanje kan het ESM niet meerjarig met het instrument van ESM-leningen (artikel 16) meerdere grote ESM-leden tegelijkertijd van de kapitaalmarkt houden.

26. De leden van de PVV-fractie stellen dat in de Tweede Kamer op 22 mei jl. door de heer Plasterk is gezegd dat als wij het noodfonds niet op orde hebben, dan de crisis overslaat via Griekenland naar Spanje, Portugal en Italië en de consequenties dan niet zijn te overzien. De consequenties zijn wel degelijk te overzien: namelijk dat Griekenland, Spanje, Portugal, Italië, mogelijk ook Ierland, Cyprus en andere landen, al dan niet gelijktijdig, een beroep zullen doen op het ESM-fonds; dat het ESM-fonds vergaand te gering zal blijken te zijn; en aansluitend Nederland zal worden verplicht om het fonds bij te vullen. 1) Is er een verdragsrechtelijke limiet aan het bedrag dat Nederland verplicht kan worden bij te vullen? 2) Is er een praktische limiet aan het bedrag dat de regering maximaal wil bijvullen? 3) Indien er geen verdragsrechtelijke limiet bestaat, waarom gaat de regering dan toch akkoord om Nederland ongelimiteerd te verplichten, terwijl een «open beurs-regeling» evident onwenselijk is?

In artikel 8, lid 5, van het ESM-Verdrag is vastgelegd dat de aansprakelijkheid van elk ESM-lid onder alle omstandigheden beperkt blijft tot zijn aandeel in het maatschappelijk kapitaal. Voor Nederland geldt een maximum van circa 40 miljard euro. Hiervan is circa 4,6 miljard euro gestort kapitaal en circa 35,5 miljard euro oproepbaar kapitaal. De Raad van gouverneurs kan met onderlinge overeenstemming besluiten om het maatschappelijk kapitaal te verhogen. Een eventuele toekomstige verhoging vereist bovendien goedkeuring van de nationale parlementen. Aangezien dit een wijziging van het verdrag zelf zou impliceren betekent dit een parlementaire goedkeuringsprocedure op grond van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet.

27. Hoe kan het ESM lidstaten die de begrotingsregels aan hun laars lappen ertoe brengen om een effectief bezuinigings- en begrotingsbeleid te voeren?

Het ESM is een internationale financiële instelling, welke financiële bijstand kan bieden aan ESM-leden onder zeer strikte voorwaarden om de financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen. Het ESM-Verdrag geeft de Europese Commissie en de ECB uitvoerende en adviserende taken, waarmee wordt gezorgd dat besluiten op grond van het ESM-Verdrag aansluiten bij het Unierecht, bijvoorbeeld bij besluiten en aanbevelingen in het Stabiliteits- en Groeipact (zie preambule 4). Bovendien kunnen in het memorandum van overeenstemming conditionaliteiten worden gesteld voordat een tranche wordt uitbetaald.

In alle EU-lidstaten wordt daarnaast de budgettaire discipline gewaarborgd door het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze regels kunnen worden afgedwongen met sancties in de vorm van een boete. De regels van het SGP zijn onlangs aangescherpt met de inwerkingtreding van het «sixpack». Bovendien is in preambule 5 van het ESM-Verdrag opgenomen dat het eventueel verlenen van financiële bijstand in het kader van nieuwe programma's uit hoofde van het ESM, vanaf 1 maart 2013 conditioneel zal zijn op het op die datum hebben geratificeerd van het Stabiliteitsverdrag door het betrokken ESM-lid.

28. Hoe kan het zijn dat landen die de begrotingsregels (3%-norm) wél zeggenschap krijgen binnen het ESM; en Nederland niet?

De besluiten van de Raad van gouverneurs genoemd in artikel 5 lid 6, sub a tot en met m, van het ESM-Verdrag worden in onderlinge overeenstemming genomen. Nederland heeft hier net zoveel zeggenschap als een ander ESM-lid. Slechts in noodsituaties kan een deel van die besluiten, namelijk onder f (deels) om stabiliteitssteun te verstrekken en onder g om de Europese Commissie mandaat te verlenen, in overleg met de ECB, te onderhandelen over de steunvoorwaarden, door Nederland niet worden geblokkeerd omdat hier een gekwalificeerde meerderheid van stemmen geldt. Zoals reeds in het antwoord op vraag 8 van de PVV gemeld, is de stemverhouding van het ESM gebaseerd op de verdeelsleutel van het kapitaal van het ESM.

29. Waarom zouden wij stemmen om onze stem inzake onze eigen staatsportemonnee permanent weg te geven? Hoe past dat binnen de taak van de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te toetsen en te waken tegen de eurofielie waan van de dag?

De voorliggende incidentele suppletoire begroting IX-B voor 2012 heeft betrekking op de Nederlandse stortingen in het ESM in 2012 en op de aan te gane garantieverplichting aan het ESM van 35,5 miljard euro. Het voorliggende ESM-Verdrag maximeert de Nederlandse bijdrage in het te storten kapitaal en de garantieverplichting aan het ESM. In de Memorie van Toelichting is het kabinet uitvoerig ingegaan op het belang voor Nederland om met dit permanent stabiliteitsmechanisme de financiële stabiliteit van de eurozone te kunnen waarborgen. Op grond van bovenstaande is het kabinet het dan ook niet eens met de stelling dat ratificatie van dit Verdrag zou leiden tot het permanent uit handen geven van budgettaire bevoegdheden.

30. Hoe kan het zijn dat landen die de begrotingsregels (3%-norm) wél zeggenschap krijgen binnen het ESM; en Nederland niet?

Zie antwoord op vraag 28.

31. Inzake garanties. 1) Wat houden de garanties die de lidstaten verstrekken concreet in? 2) Wie beslist daarover? 3) Zijn er uitzonderingen op de garanties? 4) Onder welke omstandigheden behoeft een lidstaat geen financiële bijdrage te leveren?

Een garantie is gedefinieerd als een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Het oproepbare kapitaal van (voor Nederland) 35,5 miljard euro is vergelijkbaar met een garantieverplichting. Indien deze garantie zou worden ingeroepen dienen beide Kamers de hiervoor noodzakelijke begrotingswijziging te autoriseren. Het verplichtingen-kasstelsel dat voor de begroting geldt, impliceert namelijk dat zodra de voorwaarde zich materialiseert er gezorgd moet worden voor voldoende kasbudget om de betaling daadwerkelijk te kunnen doen. Het ESM-Verdrag onderscheidt in artikel 9 drie verschillende vormen van opvraging van niet-volgestort kapitaal. Indien aan de gedetailleerde voorwaarden die gelden voor opvragingen van kapitaal wordt voldaan (zie artikel 9 lid 4) dan bestaat er geen mogelijkheid voor een deelnemende lidstaat zich hieraan te onttrekken. Er bestaan geen verdragsrechtelijke bevoegdheden hierop een uitzondering te maken.

32. Welk nationaal recht is op de interne organisatie van het ESM van toepassing? Naar welk recht wordt bijvoorbeeld een misdrijf binnen het ESM-gebouw geoordeeld? Of een arbeidsrechtelijk geschil?

Het toepasselijk strafrecht is afhankelijk van de plaats en aard van het delict en de nationaliteit van de betrokken persoon. Als een delict in Luxemburg wordt gepleegd, zal in ieder geval het Luxemburgse strafrecht van toepassing zijn. Het ESM zal worden gevestigd in Luxemburg.

Voor wat betreft het arbeidsrecht zal Raad van bewind het toepasselijk recht vastleggen in de arbeidsvoorwaarden.

Uittreding

33. 1) Het ESM kent geen uittredingsbepaling. Is dit effectief een oneindig geldend verdrag dat in steen gehakt is?

Het doel van het verdrag is te allen tijde een mechanisme te hebben om de stabiliteit van de eurozone te kunnen waarborgen. Het ligt daarom voor de hand dat het mechanisme zal blijven bestaan zolang de eurozone bestaat. Het mechanisme heeft dus een permanent karakter. De verdragssluitende partijen kunnen echter ook besluiten het verdrag te wijzigen of te beëindigen.

2) Hoe kunnen wij, desgewenst, toch uittreden van het ESM-Verdrag; onder welke omstandigheden en voorwaarden kan dat?

Als alle partijen bij het verdrag daarmee instemmen, kan dat. De voorwaarden zullen dan in onderling overleg worden bepaald.

34. Wat houden de garanties die de lidstaten verstrekken concreet in? Wie beslist daarover? Zijn er uitzonderingen op de garanties? Zijn er verdragsrechtelijke bevoegdheden om een uitzondering op een garantie te maken?

Zie het antwoord op vraag 31.

Noodprocedure

35. Waarom vindt de regering het acceptabel dat zij geen vetorecht kan uitoefenen in geval van een «noodsituatie» en (de Ministers van een aantal) andere landen zoals Duitsland, Italië en Frankrijk wel?

De stemprocedure in noodsituaties zorgt ervoor dat de effectiviteit van het ESM gewaarborgd blijft. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is conform de bestaande procedures van andere internationale financiële instellingen (bijvoorbeeld het IMF) en bij de Raad van de Europese Unie.

36. Zal het ESM-fonds worden aangewend om in nood verkerende particuliere banken en staatsbanken op te krikken («bank recapitalization»)? Zo ja, hoe verhoudt zich dat met de verdragstekst en waar staat dat het geld voor zo'n doel mag worden aangewend? Heeft het ESM-bestuur de verdragsrechtelijke vrijheid om het ESM-fonds voor buitenverdragsrechtelijke doeleinden aan te wenden?

Voor het antwoord op het eerste gedeelte van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 17 van de leden van de PVV-fractie en naar artikel 15 van het Verdrag. Het ESM-bestuur heeft niet de vrijheid om middelen voor buitenverdragsrechtelijke doeleinden aan te wenden.

37. Zal het ESM-verdrag landen op enigerlei wijze aansporen om hun begrotingstekorten te reguleren of kan eerder een tegengesteld effect worden verondersteld waarbij het ESM-fonds als vangnet zal dienen op kosten van andere landen?

Het ESM-Verdrag bevat geen nadere bepalingen omtrent begrotingsdiscipline in de ESM-landen. In dit verband kan worden gewezen op preambule 4 die luidt: «De strikte inachtneming van het kader van de Europese Unie, het geïntegreerde macro-economisch toezicht en met name het stabiliteits- en groeipact, het kader voor macro-economische onevenwichtigheden en de regels inzake de economische governance van de Europese Unie, moet de eerste verdedigingslinie blijven tegen vertrouwenscrises die de stabiliteit van de Eurozone aantasten.»

38. In de internationale media gaan al geluiden op dat het ESM-Verdrag in Duitsland, Estland en Ierland onconstitutioneel zou zijn. 1) Welk effect heeft een (of meerdere) buitenlandse of binnenlandse rechtszaak op constitutioneel niveau voor de inwerkingtreding en houdbaarheid van het ESM-verdrag?

Geen. Als een nationale constitutionele rechter echter tot het oordeel komt dat het verdrag ongrondwettelijk is, zal de desbetreffende staat het verdrag slechts na wijziging van de grondwet kunnen ratificeren.

De positie van de Minister

39. Het ESM-bestuur geniet juridische immuniteit. De Nederlandse Minister van Financiën maakt deel uit van dit bestuur. Wil dat zeggen dat hij zich als zodanig in Nederland of elders kan onttrekken aan gerechtelijke onderzoeken, parlementaire enquêtes, parlementair debat, beslaglegging, politieonderzoek, etc.? Zo ja, hoe rechtvaardigt hij dit? Hoe verhoudt een dergelijke effectief onaantastbare positie zich met het recht van het parlement om de regering te controleren?

Nee. De minister kan zich niet onttrekken aan gerechtelijke onderzoeken, parlementaire enquêtes, parlementair debat, beslaglegging, politieonderzoek etc. Als de minister de gevraagde informatie weigert te verstrekken, kan de Kamer daar gevolgen aan verbinden.

40. De leden van de PVV-fractie vestigen de aandacht op de volgende passage uit de brief van de Minister d.d. 23 november 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 863, blz. 2): «De besluitvormingsprocedures binnen het ESM zijn zo vormgegeven dat lidstaten niet tegen hun wil gebonden kunnen worden aan belangrijke beslissingen en de democratische controle gewaarborgd is.» 1) Maar is het niet zo dat het ESM-bestuur in een noodsituatie naar eigen bevinding eigenmachtig kan optreden en daarbij de Minister buiten spel kan zetten? 2) Terwijl gelijktijdig Nederland wél gebonden wordt aan beslissingen waar zowel de Minister als het parlement tegen zijn?

Er is alleen sprake van een spoedstemprocedure voor verlening van financiële bijstand indien de Europese Commissie en de ECB beide concluderen dat verzuim om een besluit ten aanzien van het verstrekken of implementeren van financiële steunverlening de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar brengt. De Raad van gouverneurs en/of de directeur van het ESM kunnen dus niet beslissen of er sprake is van een noodsituatie.

In de context van de spoedstemprocedure voor het ESM worden risico's op leningen waarvoor Nederland in dit geval geen goedkeuring zou hebben verleend, afgedekt via het zogenaamde noodreserfonds. Dit wordt gedaan door een deel van het kapitaal van het ESM te oormerken ter dekking van eventuele tegenvallers op de met de noodprocedure overeengekomen lening. Het geoormerkte deel wordt «noodreservefonds» genoemd. Voor iedere met de noodprocedure overeengekomen

lening wordt een apart deel van het kapitaal van het ESM geormerkt. De oormerking vervalt wanneer er na het gebruik maken van de noodprocedure onderlinge overeenstemming is over een lening. Mocht er uiteindelijk geen sprake zijn van onderlinge overeenstemming tussen de ESM-leden over een lening die verstrekt is met de noodprocedure, dan blijft de oormerking voor die lening bestaan tot het einde van die lening. De omvang van de oormerking voor een lening zal afhankelijk zijn van de kredietwaardigheid van het euroland waaraan de lening verstrekt wordt.

Het verdrag voorziet in een geschillenbeslechting door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Geschillen tussen een ESM-lid en het ESM over de uitlegging en toepassing van het verdrag kunnen voorgelegd worden aan het Europese Hof van Justitie. Dus ook eventueel over besluiten over financiële bijstand via de spoedprocedure.

41. Met verwijzing naar dezelfde brief stellen de leden van de PVV-fractie het volgende aan de orde. Op p. 2–3 staat beschreven hoe het maatschappelijk kapitaal van het ESM kan worden verhoogd: «De besluitvormingsprocedures binnen het ESM zijn zo vormgegeven dat lidstaten niet tegen hun wil gebonden kunnen worden aan belangrijke beslissingen en de democratische controle gewaarborgd is. Na inwerkingtreding van het ESM verdrag kan het maatschappelijk kapitaal van het ESM aangepast worden door een besluit van de Raad van gouverneurs. De Raad van gouverneurs bestaat uit de ministers van Financiën van de ESM-leden. Zoals bij alle belangrijke besluiten wordt ook het besluit om het kapitaal van het ESM aan te passen genomen op basis van onderlinge overeenstemming. Dat houdt in dat een besluit wordt genomen met eenparigheid van stemmen van de gouverneurs die deelnemen aan de stemming, waarbij een stemonthouding de besluitvorming niet kan blokkeren. De lidstaten hebben in een dergelijke besluitvormingsprocedure dus een feitelijk veto. Deze stemprocedure zal gelden voor alle belangrijke besluiten binnen het ESM, zoals het verstrekken van financiële bijstand, de vorm die deze bijstand heeft, het leenvolume van het ESM en eventuele veranderingen in het instrumentarium van het ESM. Bovendien zal ik, zoals ik in eerdere overleggen en brieven aan de Tweede Kamer heb gemeld, voor belangrijke beslissingen die genomen worden in het kader van het ESM altijd overleg voeren met de Tweede Kamer.» 1) Is in feite veel hiervan niet waar?

Nee.

2) Is het niet zo dat diverse andere landen een de facto vetorecht kunnen uitoefenen, maar Nederland niet, zodat het niet juist is van de Minister om te impliceren dat alle landen, dus ook Nederland, over een veto beschikken?

De besluiten van de Raad van gouverneurs genoemd in artikel 5 lid 6, sub a tot en met m, van het ESM Verdrag worden in onderlinge overeenstemming genomen. Nederland kan die besluiten wel degelijk blokkeren. Slechts in noodsituaties kan een deel van die besluiten, namelijk onder f (deels) om stabiliteitssteun te verstrekken en onder g om de Europese Commissie mandaat te verlenen, in overleg met de ECB, te onderhandelen over de steunvoorwaarden, door Nederland niet worden geblokkeerd. De regel is dus onderlinge overeenstemming en de uitzondering betreft gekwalificeerde meerderheid in de spoedstemprocedure voor het verlenen van financiële bijstand.

3) Is het niet zo dat sommige landen een zwaardere stem hebben dan andere, zodat niet van eenparigheid kan worden gesproken?

Onderlinge overeenstemming betekent dat eenparigheid van stemmen vereist is van de leden die aan de stemming deelnemen. Onthoudingen beletten niet dat een besluit in onderlinge overeenstemming wordt aangenomen. Voor het aannemen van een besluit in onderlinge overeenstemming is het niet zo dat sommige landen een zwaardere stem hebben dan andere. Iedere stem telt even zwaar.

4) Kan de Minister in zijn hoedanigheid van ESM-bestuurslid de wil van het parlement naast zich neer leggen?

Het parlement kan te allen tijde de minister ter verantwoording roepen voor zijn handelen in zijn hoedanigheid van ESM-gouverneur.

5) Wat voor consequenties heeft dat hier? En in het ESM-instituut?

Gelet op de verantwoording die de minister verschuldigd is aan het parlement over zijn handelen in de Raad van gouverneurs zal de minister voor belangrijke beslissingen die genomen worden in dit kader in overleg treden met de Tweede Kamer. Voor het ESM zou het kunnen betekenen dat de minister in bepaalde gevallen een parlementair voorbehoud maakt indien er onvoldoende gelegenheid is geweest voor bedoeld overleg.

6) Wat verstaat de regering onder «belangrijke beslissingen»?

Zoals in de door de leden aangehaalde brief is vermeld kunnen onder belangrijke beslissingen worden verstaan het verstrekken van financiële bijstand, de vorm die deze bijstand heeft, het leenvolume van het ESM en eventuele veranderingen in het instrumentarium van het ESM.

7) Is hij bereid om zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer over iedere aankomende beslissing te informeren en de wil van de Tweede Kamer dienaangaande uit te voeren, zodat effectief het parlement kan beslissen wat belangrijk is en wat niet?

Voor de procedure van de behandeling van EFSF- en ESM-besluiten verwijst het kabinet naar de brief aan de Tweede Kamer van 18 januari jongstleden waarin een voorstel is gedaan over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de parlementaire betrokkenheid bij EFSF en ESM-besluiten¹. Hierover is een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer voorzien op 27 juni aanstaande.

8) Welke onafhankelijke beslisruimte kent de regering zichzelf toe?

In zijn hoedanigheid als ESM-gouverneur heeft de minister de bevoegdheid om het belang van de staat (financieel, macro-economische stabiliteit) zo goed mogelijk te behartigen.

42. Wanneer een ESM-lid de daaruit voortvloeiende beslissing betwist, wordt het geschil voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie die een bindende uitspraak zal doen.

1) Hoe lang duurt dat, van voorleggen tot arrest?

Daar is nog geen ervaring mee. Het zal afhangen van de complexiteit van de zaak en de mate waarin haast is geboden.

2) Heeft de EHvJ-procedure opschortende werking?

Nee, daarin is niet voorzien.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 877.

3) Voorziet het EHvJ in een passende procedure voor een dergelijk geschil en waar is die neergelegd?

Die procedure is neergelegd in het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering bij het Hof van Justitie.

4) Hoe kan het EHvJ een behoorlijk geïnformeerde uitspraak doen terwijl één partij gebruik maakt van immuniteit en onschendbaarheid van personen en documenten?

De immuniteit en onschendbaarheid ziet niet op de informatie die het Hof van Justitie nodig heeft om tot een uitspraak te komen. Het is aan het Hof te beslissen of eventuele vertrouwelijke gegevens in het dossier mogen worden opgenomen en aan wie die gegevens dan ter kennis mogen worden gebracht. Het Hof maakt daarbij een belangenafweging per geval.

5) Hoe verhoudt dit zich tot de gelijkheid van partijen in rechte, toch een essentieel uitgangspunt van een behoorlijke rechtsgang?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

Mogen de rechters dan wel documenten inzien en verhoren afnemen waar Nederland als partij niets van mag weten? Of moeten wij al op voorhand concluderen dat zo'n geschilbeslechting een wassen neus is? De leden van de PVV-fractie vernemen graag gedetailleerd hoe een dergelijke procedure zal verlopen.

Een procedure begint met een verzoekschrift van het ESM of een ESM-lid. Het Hof zal de zaak eerst schriftelijk behandelen waarin partijen over en weer op elkaars stellingen en argumenten kunnen reageren. Vervolgens zal het Hof de zaak mondeling behandelen. Daarna doet het Hof uitspraak. Tijdens de procedure kan een partij het Hof verzoeken te bepalen dat inzage wordt gegeven in bepaalde informatie. Het precieze verloop van een procedure is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de wetsvoorstellen aangaande het ESM en zij hebben daarover een aantal vragen. Artikelverwijzingen hebben steeds betrekking op de tekst van Tractatenblad 2012, nr. 28.¹

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de beoordeling van de regering en de Commissie van het feit dat de stortingen van de eurolidstaten in het ESM leiden tot een verhoging van de overheidsschuld die in veel gevallen verder boven de referentiewaarde van 60% BBP uitstijgt.

Op 30 maart 2012 heeft de Eurogroep besloten dat de stortingen in het ESM plaats zullen vinden in de jaren 2012–2014. Deze stortingen leiden tot een verhoging van de bruto overheidsschuld. In Nederland bedragen deze stortingen cumulatief 4,6 miljard euro ofwel 0,8% BBP. Het kabinet merkt op dat in vergelijking met het EFSF er minder gevolgen zijn voor de EMU-schuld van de deelnemende lidstaten. Eurostat heeft op 12 april jl. bevestigd dat het ESM door Eurostat aangemerkt zal worden als internationale financiële instelling en dat als gevolg daarvan de schuld van het ESM niet toegerekend zal worden aan de schuld van de ESM-leden². De Commissie heeft bij de herziening van de verordeningen van het Stabiliteits- en Groeipact in 2011 aangegeven bij de beoordeling van de

¹ https://www.eerstekamer.nl/id/viybhvsixztw/document_extern/w33221_trb2012_28/f=/viybhwl53y3.pdf.

² Zie Eurostat, The impact on EU governments» deficit and debt of the decisions taken in the 2011–2012 European summits, 12 april 2012.

overschrijdingen van de referentiewaarde voor de overheidsschuld nadrukkelijk de bijdragen voor multilaterale steun tussen lidstaten als relevante factor mee te zullen nemen. In artikel 2 van verordening 1177/2011 is dan ook de tekst opgenomen: «De Commissie houdt terdege en uitdrukkelijk rekening met alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt. In dat verband moet bijzondere aandacht uitgaan naar financiële bijdragen ter bevordering van de internationale solidariteit en ter verwezenlijking van de beleidsdoelen van de Unie, de schuld in de vorm van bilaterale en multilaterale steun tussen lidstaten in het kader van het waarborgen van de financiële stabiliteit, de schuld in verband met financiële stabilisatieoperaties tijdens grote financiële crises.»

Deze leden hebben de regering om inzicht verzocht in de risico-analyse ten aanzien van de mogelijkheid dat een deel of het geheel van het volgestort en oproepbaar kapitaal verloren gaat. Zij vragen naar het samenvattend risicopercentage alsmede de onzekerheidsmarge daarvan. Voorts vragen zij naar de huidige calculatie van het samenvattend risicopercentage alsmede de onzekerheidsmarge daarvan voor de bilaterale leningen aan Griekenland. Zij zouden dit percentage graag willen kunnen vergelijken met de risico-inschatting ten tijde van het uitlenen van dit bedrag.

Het kabinet wil er allereerst op wijzen dat in de ramingen van het EMU-tekort, EMU-schuld en de overheidsbalans geen rekening wordt gehouden met gevoeligheden voor de mate waarin de overheid, direct of indirect, garanties heeft verstrekt. Ontegengesteld zijn aan garantieverlening risico's verbonden voor de overheidsbegroting die het EMU-tekort op korte en lange termijn kunnen beïnvloeden. Niettemin geeft het kabinet er de voorkeur aan om geen EMU-tekort met onzekerheidsmarges te presenteren, maar wel ten alle tijde een goed inzicht te geven in de risico's die aan garantieverlening verbonden zijn. Hierbij kan gewezen worden op het garantieoverzicht in zowel de Miljoenennota als in het Financieel Jaarverslag als ook op de Schokproef overheidsfinanciën waarin een risico-analyse van de Nederlandse begroting is opgenomen (september 2011). Specifiek met betrekking tot de verstrekte leningen aan Griekenland en de garanties die Nederland verstrekt aan het Europese noodfonds is het kabinet van mening dat de risico's voor landen, die leningen en garanties verstrekken, maximaal worden beperkt in de context van het ESM onder meer door de bevoorrechte status van het ESM. De mogelijke inzet van de Club van Parijs biedt bovendien aanvullende zekerheden. Wat betreft het risico dat het gestort kapitaal deels of geheel verloren gaat, moet worden opgemerkt dat het ESM een prudent beleggingsbeleid zal hanteren teneinde de hoogste kredietwaardigheid te garanderen. Dit is in het belang van alle ESM-leden.

Vervolgens hebben de leden van de SP-fractie gevraagd naar de kosten-batenanalyse die de regering voor de ESM-deelname gemaakt heeft.

In antwoord op deze vraag wijst het kabinet erop dat geen volledige kosten-batenanalyse is gemaakt aangezien zowel de indirecte kosten als de indirecte baten moeilijk zijn te kwantificeren. De noodzaak van een permanent stabiliteitsmechanisme voor de eurozone is van verschillende zijden al langer benadrukt: hierbij kan naast het rapport van de Task Force Van Rompuy o.m. gewezen worden op het oordeel van de ECB en het CPB.¹ Het oordeel van het kabinet dat het voorliggende ESM-Verdrag een belangrijke basis biedt om de financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen is mede gebaseerd op een inschatting van het financiële en

¹ Zie Task Force, Strengthening economic governance in the EU (oktober 2010), ECB-opinie over ER-besluit tot wijziging van artikel 136 van het EU-werkingsverdrag (Publicatieblad C140/8 d.d. 11 mei 2011) en CPB, Europa in crisis (november 2011).

economische belang van deze stabiliteit voor Nederland en voor de eurozone. Zoals ook in de Memorie van Toelichting is vermeld acht het kabinet de risico's van niet kunnen ingrijpen in tijden van financiële instabiliteit groter dan de risico's verbonden aan ESM-deelname.

Deze leden vragen wat betreft het maximale leningvolume van het ESM naar artikel 3 in verhouding met preambule 6. Zij vragen of het juist is dat zolang er niet meer dan 80 miljard euro is gestort het ESM en EFSF samen nooit meer dan 420 miljard euro mogen verwerven.

Allereerst geldt dat het volgestort kapitaal van 80 miljard euro niet gebruikt zal worden voor het uitlenen van middelen aan ESM-leden. Het volgestorte kapitaal vormt een buffer die zekerheid verschaft aan investeerders in financiële instrumenten die het ESM uitgeeft. Deze buffer zal derhalve op een prudente manier worden belegd. Hiervoor worden gedetailleerde richtsnoeren opgesteld. In artikel 10 is vastgelegd dat voor wijzigingen in het maatschappelijk kapitaal een verdragswijziging noodzakelijk is. Voor de hoogte van het maximale leningvolume is dit niet het geval. Op 30 maart 2012 heeft de Eurogroep besloten dat het ESM na afronding van het gestort kapitaal een onafhankelijke uitleencapaciteit kent van 500 miljard euro. Tot dat bedrag kan het ESM dan ook middelen aantrekken ten behoeve van ESM-operaties.

Vervolgens vragen de leden van de SP-fractie naar het oordeel van de regering en van de ECB of het ESM op basis van het voorliggende verdrag en ten behoeve van de ESM-doelstellingen in beginsel een banklicentie zou kunnen aanvragen. Hierbij wijzen deze leden op artikel 3 (ESM wordt gemachtigd middelen te verwerven door financiële instrumenten uit te geven) en artikel 5 lid 7n (aannee noodzakelijke besluiten waarin Verdrag niet uitdrukkelijk voorziet met gekwalificeerde meerderheid).

Het kabinet is van mening dat op basis van het voorliggende verdrag het verstrekken van een banklicentie aan het ESM niet mogelijk is. Een dergelijk verregaand besluit kan niet worden gerangschikt onder een ander noodzakelijk besluit waarover met gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden besloten. Ook de gekozen formulering van artikel 3 over het aantrekken van financiering maakt volgens het kabinet duidelijk dat een banklicentie voor het ESM niet mogelijk is. De uitlatingen van ECB-president Draghi op de reguliere persconferentie na afloop van de vergadering van het ECB-bestuur op 6 juni jongstleden bevestigen deze opvatting.

Deze leden vragen ten aanzien van de diverse stemprocedures zoals neergelegd in artikel 4 vervolgens of de regering de aspecten van efficiency versus legitimering heeft afgewogen en op grond waarvan zij de genoemde efficiency kennelijk heeft laten prevaleren.

Het kabinet wil hierbij allereerst opmerken dat de spoedstemprocedure waarbij een gekwalificeerde meerderheid van 85% van de uitgebrachte stemmen is vereist alleen van toepassing is op het verlenen van financiële bijstand als zowel Commissie als ECB van oordeel is dat dit noodzakelijk is voor de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone. Voor het kabinet is de mogelijkheid om in crisissituaties slagvaardig op te kunnen treden van doorslaggevend belang. Met het belang van deze slagvaardigheid om de financiële stabiliteit te kunnen waarborgen in de eurozone in acute crisissituaties voor ogen heeft het kabinet met deze spoedstemprocedure voor het verlenen van financiële bijstand kunnen instemmen.

Wat betreft de Nederlandse deelname in het ESM stellen de leden van de SP-fractie de vraag of de regering enige limiet hieraan stelt. Zou de regering bijvoorbeeld binnen een jaar akkoord kunnen gaan met een verhoging van de deelname tot 80 miljard euro danwel 200 miljard euro?

Het kabinet stelt allereerst vast dat een dergelijke verhoging op dit moment niet aan de orde is. Een eventuele toekomstige verhoging dient in samenspraak met het parlement beoordeeld te worden in het licht van verdere ontwikkelingen. Het kabinet acht het op dit moment niet zinvol te speculeren waar de limiet zou kunnen liggen. Elke verhoging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM vereist goedkeuring van de nationale parlementen. Aangezien dit een wijziging van het Verdrag zelf zou impliceren betekent dit een parlementaire goedkeuringsprocedure op grond van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat aan artikel 12 over de beginselen voor ESM stabiliteitssteun een politieke richtlijn ontbreekt. Zij zijn bezorgd dat de «stringente passende voorwaarden» zodanig worden ingevuld dat een neergaande spiraal analoog aan die uit de jaren 30 in gang wordt gezet. Zij verzoeken derhalve een heldere uiteenzetting van de richtlijnen die de regering aan de Nederlandse gouverneur en bewindvoerder meegeeft.

Zoals ook vermeld in de Memorie van Toelichting vormden strikte beleidscondities behorende bij steunverlening een belangrijk onderdeel van de Nederlandse inzet in de discussies omtrent de oprichting van het ESM. Deze inzet kende een breed draagvlak in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is evenwel van belang onderscheid te maken tussen de voorwaarden verbonden aan de verschillende vormen van financiële bijstand. Deze zal in het geval van ESM-leningen verder gaan en meer beleidsterreinen beslaan dan bijvoorbeeld in geval van financiële bijstand voor de herkapitalisatie van financiële instellingen. In het laatste geval zullen de voorwaarden specifiek betrekking hebben op de financiële sector van een ESM-lid. Het kabinet is van mening dat stringente voorwaarden voor steunverlening noodzakelijk zijn om de veelal omvangrijke steun te kunnen rechtvaardigen en prikkels te geven financieel-economische knelpunten daadwerkelijk stap voor stap aan te pakken. Wat betreft de voorwaarden in geval van een volledig macro-economisch aanpassingsprogramma (zoals op dit moment van toepassing in o.m. Griekenland) merkt het kabinet op dat een dergelijk programma gericht moet zijn op het aanpakken van de macro-economische problemen en het herstel van het vermogen zelfstandig in de financieringsbehoefte te voorzien. Noch het steunontvangende ESM-lid noch de andere ESM-leden zijn gebaat bij een beleid dat niet bijdraagt aan herstel van het groeivermogen van de lidstaat dat financiële steun ontvangt. De betreffende voorwaarden worden vastgelegd in een memorandum van overeenstemming dat met de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt besproken alvorens de Raad van Bewind in onderlinge overeenstemming besluit over de uitbetaling van opeenvolgende tranches van de financiële bijstand.

Deze leden stellen vervolgens in verband met deze «stringente passende voorwaarden» een aantal vragen over de structurele onevenwichtigheden tussen eurolanden. Allereerst wordt gevraagd of de regering de macro-economische identiteit tussen structurele overschotten en tekorten van overheid en private sector deelt. Verder vragen deze leden of het de regering gaat (alsmede regeringen van andere noord-europese EMU-lidstaten) om het redden van de euro of om het (daardoor) redden van structurele economische machtsposities. Daarnaast vragen zij of de regering instemt met de gestileerde redenering dat de noord-europese EMU-lidstaten driemaal winst zouden realiseren: door een structureel

overschot op de lopende rekening, door uitlenen van dit overschot aan zuidelijke EMU-lidstaten en door het ESM. In dit verband vragen de leden tegen welke rente het EFSF tot nu toe heeft geleend aan landen en tegen welke rente Nederland bilateraal heeft uitgeleend. Tot slot vragen zij of de regering onderschrijft dat in een monetaire unie alleen door verlaging van lonen en/of winsten een daling van het tekort op de betalingsbalans kan worden tot stand gebracht.

Allereerst wil het kabinet opmerken dat tegenover overschotten op de lopende rekening in het eurogebied niet noodzakelijkerwijs ook tekorten binnen het eurogebied staan. De eurolanden vormen geen gesloten economie en kunnen als geheel ook een overschot of tekort met de rest van de wereld hebben. Een tekortland kan een tekort hebben met de rest van de wereld terwijl daar binnen het eurogebied geen overschot tegenover staat. Van belang is op te merken dat Griekenland en Portugal weliswaar een handelstekort met de eurolanden hadden, maar dat hun tekort met de rest van de wereld daar ruim bovenuit ging. Voor het adresseren van structurele onevenwichtigheden die met name in een muntunie tot grote problemen kunnen leiden is recentelijk de Macro-Economische Onevenwichtighedenprocedure (MEOP) ingesteld. Deze procedure focust vooral op landen met concurrentiekrachtproblemen, met hoge schulden en met grote tekorten op de lopende rekening. Deze problemen hebben een nauwe samenhang met elkaar: tekorten op de lopende rekening zijn een uiting van een achteruitgang in hun concurrentiekracht die veroorzaakt zijn door loonstijgingen die niet in lijn waren met de productiviteitsgroei. Landen met een zeepbel op de huizenmarkt hadden in de jaren ervoor jarenlang een hoge kredietgroei, een factor die ook bijdraagt aan een lopende rekeningstekort. In antwoord op de gestelde vragen is het kabinet dan ook van mening dat de verleende financiële steun bedoeld is om de financiële stabiliteit in de euro te waarborgen door in problemen geraakte lidstaten de gelegenheid te geven hun economie te hervormen en het groeivermogen van hun economie te herstellen. De gestileerde redenering zoals door de leden geschetst dat de noord-europese landen driemaal ten koste van de zuid-europese lidstaten winst zouden maken deelt het kabinet niet: in deze redenering worden macro-economische ontwikkelingen ten onrechte gepresenteerd als doelbewuste op winst-gerichte beleidsbeslissingen in noordelijke EMU-lidstaten. Daarenboven zijn eventuele dividenden uit het ESM nooit enige overweging geweest voor Nederland om het ESM op te richten. De rente die het EFSF in rekening brengt aan de lenende landen is afhankelijk van de rente die EFSF betaalt op het uitgegeven schuldpapier (zgn. cost of funding). Bovenop deze rente betalen op dit moment de lidstaten die steun ontvangen een opslag voor de operationele kosten. De rente waarvoor EFSF op de markt middelen aantrekt is te vinden op de EFSF-website (zie www.efsf.europa.eu). Nederland heeft bilateraal leningen verstrekt aan Griekenland gebaseerd op de rente van 3 maands euribor plus een opslag. Euribor-rente is een variabele korte rente waardoor het rentepercentage dat Griekenland betaalt fluctueert. In februari 2012 heeft de Eurogroep besloten om de opslag met terugwerkende kracht vast te stellen op 150 basispunten. Het kabinet is het niet eens met de stelling van deze leden dat in een monetaire unie het tekort op de lopende rekening alleen verbeterd kan worden door een verlaging van de lonen en/of winsten: ook een verlaging van de loonkosten per eenheid product via een hogere productiviteitsgroei kan een dergelijke verlaging bewerkstelligen.

Wat betreft de ESM bijstand voor de herkapitalisatie van financiële instellingen van een ESM-lid vragen de leden van de SP-fractie of de financiële bijstand uit hoofde van andere instrumenten niet gebruikt mag worden voor bijstand aan financiële instellingen.

Herkapitalisatie van financiële instellingen is ook mogelijk onder het instrument ESM-leningen (artikel 16) in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma. Dit is ook het geval bij de bestaande financiële bijstand vanuit het EFSF en EFSM voor Portugal en Ierland. In dat geval beperkt de conditionaliteit zich niet tot de financiële sector (zoals het geval is bij het instrument financiële bijstand voor herkapitalisatie van financiële instellingen) maar tot het gehele financieel-economische beleid. Bij de ESM-instrumenten preventieve financiële bijstand en steunvoorzieningen op de primaire of secundaire markt is bijstand aan financiële instellingen niet mogelijk.

Verder willen de leden van de SP-fractie graag weten of de regering van oordeel is dat het ESM op grond van het voorliggende verdrag, in beginsel rechtstreeks leningen kan verstrekken dan wel anderszins rechtstreeks bijstand kan verstrekken aan financiële instellingen. Zij wijzen in dit verband op artikel 19 over de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in financiële bijstandinstrumenten. Voorts willen zij weten of parlementaire goedkeuring voorafgaand aan een dergelijk besluit door de Raad van Gouverneurs zal plaatsvinden.¹

Het kabinet is van oordeel dat rechtstreekse bijstand aan financiële instellingen op grond van voorliggend ESM-Verdrag niet mogelijk is. Wijzigingen in de lijst van financiële-bijstandinstrumenten die door het ESM kunnen worden gebruikt kunnen alleen in onderlinge overeenstemming met de Raad van gouverneurs worden aangebracht (artikel 5 lid 6i). Gelet op het feit dat wijzigingen in het instrumentarium een majeure verandering van de ESM-taken met zich meebrengt zal Nederland niet instemmen met een dergelijk voorstel voordat hierover besluitvorming plaatsvindt in de Raad van gouverneurs.

Naar aanleiding van een opmerking van de leden van de SP-fractie kan ten aanzien van artikel 13 lid 1 worden opgemerkt dat de vertaling van het Engelse werkwoord «to assess» bij lid 1.c is weggefallen. Evenals bij 1.a en 1.b gaat het hier derhalve om het onderzoeken door de Commissie in overleg met de ECB van, in dit geval, de reële of potentiële financieringsbehoefte van het betrokken ESM-lid.

Deze leden vragen of de regering bereid is te bewerkstelligen dat niet slechts het jaarverslag van het auditcomité maar ook de bevindingen toegankelijk worden gemaakt voor het parlement. Verder verzoeken zij de regering te bewerkstelligen dat de toetsing door het auditcomité wordt gebaseerd op een breed mandaat en niet beperkt blijft tot de rechtmatigheid van de uitgaven.

Het jaarverslag bevat alle bevindingen van het auditcomité (Board of Auditors) waarvan het auditcomité heeft besloten dat deze in aanmerking komen voor opname in het jaarverslag. Het auditcomité is geheel onafhankelijk en zelfstandig in het maken van deze afweging, zoals neergelegd in artikel 30 lid 2. De Raad van Gouverneurs heeft geen redigerende bevoegdheden. Verder zijn de onderzoeksbevoegdheden van dit auditcomité niet beperkt tot rechtmatigheid; het mandaat is vierledig neergelegd in de by-laws: rechtmatigheid, compliance, performance en risk management.

Tot slot stellen de leden van de SP-fractie een aantal vragen over de samenloop van het ESM en het EFSF. Is het correct, zo vragen deze leden, dat de vastgelegde EFSF-capaciteit 200 miljard euro beslaat? Betekent dit dat er vooralsnog 300 miljard euro aan leningvolume voor het ESM resteert? Is er daarnaast nog een EFSM beslag? Hoe hoog is dit en hoe groot zijn de betreffende Nederlandse garanties? Verder verzoeken deze

¹ Artikel 19 spreekt abusievelijk over de Raad in plaats van de Raad van Gouverneurs. Het ESM-Verdrag in andere talen spreekt expliciet van de Raad van Gouverneurs. Ook in de Memorie van Toelichting wordt in dit verband over de Raad van Gouverneurs gesproken.

leden in een grafiek aan te geven hoe de samenloop van de EFSF- en ESM-garanties zich waarschijnlijk ontwikkelt. Op welk moment is de totale garantie gereduceerd tot 40 miljard indien er geen wijziging van artikel 10 optreedt?

Tijdens de Eurogroep van 30 maart 2012 is afgesproken dat de gecombineerde capaciteit van het EFSF en ESM 700 miljard euro bedraagt. Het EFSF zal actief blijven voor de steunprogramma's die voor juli 2012 zijn aangegaan. Het EFSF mag tussen juli 2012 en juli 2013 alleen nieuwe steunprogramma's aangaan indien de nieuwe beschikbare capaciteit van het ESM gedurende de opbouwende fase niet 500 miljard euro is. Vanaf juli 2013 kan het EFSF geen nieuwe steunprogramma's meer aangaan. Op dit moment is reeds 200 miljard euro gecommiteerd uit het EFSF. Met deze huidige committering is er dus 500 miljard euro nieuwe leencapaciteit beschikbaar vanuit het ESM.

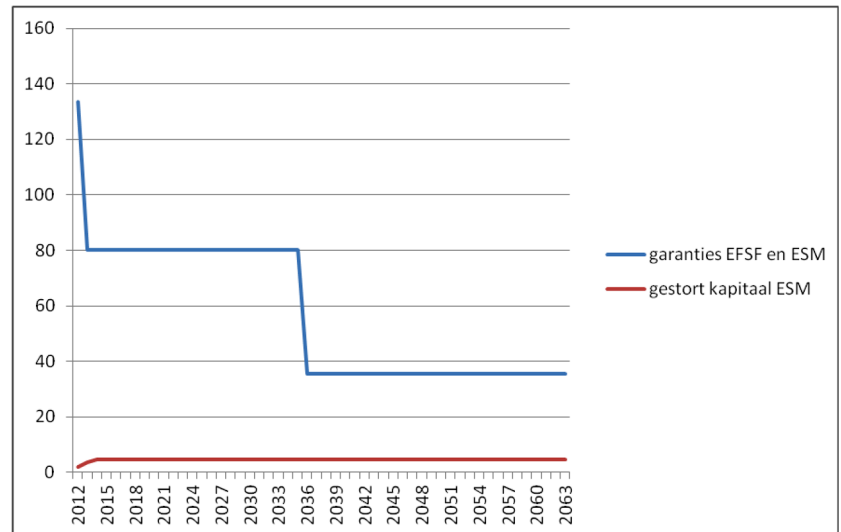
Voor Nederland zullen van juli 2012 tot juli 2013 de garanties voor het EFSF en ESM gezamenlijk uitkomen op circa 134 miljard euro. Naast het Nederlandse garantiëplafond van 98 miljard euro voor het EFSF komen de garanties voor het ESM te staan van 35,5 miljard euro.

Vanaf 2013 kan het EFSF geen leningen meer verstrekken. De benodigde garanties voor het EFSF worden aangepast aan de dan gecommiteerde steun vanuit het EFSF. Op dit moment bedragen de gecommiteerde leningen uit het EFSF circa 200 miljard euro, in onderstaande grafiek wordt hier ook vanuit uit gegaan. De benodigde garanties voor 200 miljard euro aan gecommiteerde EFSF leningen is 44,5 miljard euro. Echter, deze cijfers zijn indicatief, het is nog niet bekend hoeveel het EFSF committeert tot 2013. Verder is hierbij uitgegaan van een ongewijzigde gemiddelde rente over de gehele periode van de garantie. Samen met de garanties vanuit het ESM zijn de totale garanties voor Nederland na 2013 dan 80 miljard euro.

EFSF leningen hebben een looptijd van minimaal 15 jaar en maximaal 30 jaar. In de grafiek wordt uit gegaan van een gemiddelde looptijd van 22,5 jaar. Bij een veronderstelde gemiddelde looptijd van 22,5 jaar zullen de garanties voor het EFSF aflopen van 80 miljard euro naar 35,5 miljard euro tussen 2032 en 2034. Structureel komen de garanties voor Nederland voor het ESM neer op 35,5 miljard euro, 4,6 miljard euro gestort kapitaal voor het ESM.

Naast het EFSF en ESM bestaat ook het tijdelijke EFSM. Alle EU-lidstaten staan via hun aandeel in de Europese begroting garant voor een totaalbedrag van 60 miljard euro. Het Nederlandse aandeel in de Europese begroting is circa 5%. Daarmee komt de garantie voor Nederland uit hoofde van het EFSM uit op 2,8 miljard euro. (zie ook voorjaarsnota 2012).

Figuur 1: Indicatieve verloop van de garanties.



Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM zal de permanente vervanger worden van het EFSF. Dat een «lender of last resort» nodig is werd afgelopen week, wederom, aangetoond door de realiteit. Spanje vroeg € 100 miljard steun om zijn banken te herkapitaliseren.

De aan het woord zijnde leden menen dat de tijdelijke noodfondsen in een tijdelijke behoefte hebben kunnen voorzien maar dat het tijdstip is aangebroken deze te vervangen door een permanent fonds. Het spreekt deze leden aan dat de ingewikkelde constructies met derivaten en garantstellingen plaats hebben gemaakt voor een, transparant, in een vennootschap onder gebracht fonds dat wordt gefinancierd door maatschappelijk kapitaal. De aan het woord zijnde leden staan dan ook welwillend tegenover de ratificatie van het verdrag, maar achten het nodig enkele vragen te stellen met betrekking tot de integratie in bestaande instituties, de samenwerking met het IMF, de actualiteit, en de externe financiële controle en verantwoording.

Het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme is, tot spijt van de leden van de fractie van D66, geen EU verdrag geworden. Het is geen geheim dat de aan het woord zijnde leden streven naar democratische controle in alle bestuurslagen, en zodoende ook graag gezien hadden dat een dergelijk fonds zou zijn ingebed in de instituties en dan nog veel liever: verbeterde instituties zodat o.a. het Europees Parlement een rol zou zijn toebedeeld in de democratische controle op het ESM. Zou de regering de aan het woord zijnde leden inzicht kunnen geven in wat de doorslaggevende belemmering is geweest (afgezien van tijd) waarom het niet gelukt is het ESM-verdrag binnen het EU-raamwerk te plaatsen? Deze leden zijn de regering tevens erkentelijk als zij zou kunnen ophelderen of de intentie bestaat het ESM in de toekomst verder in de EU te integreren en welke hobbels daartoe genomen dienen te worden?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. Het is niet gelukt het ESM in de EU te plaatsen omdat daar, ook in Nederland, onvoldoende draagvlak voor was.

De Europese Commissie (EC) en de Europese Centrale Bank (ECB) krijgen, krachtens artikel 4 lid 4, de macht tot het aandringen op een spoed stemprocedure mits niet dringend optreden «de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar kan brengen.» Een noodprocedure leidt er toe dat besluiten worden genomen met een 85% gekwalificeerde meerderheid. Dit heeft effect op het democratisch proces, aangezien de meeste landen, Nederland inclusief, het vetorecht verliezen bij deze beslissingen. Acht de regering het denkbaar (en wenselijk) dat het Europees Parlement, in haar controlerende functie, achteraf de EC tot verantwoording kan roepen?

Het Europees Parlement oefent politieke controle uit op de Europese Commissie. Hoe het Europees Parlement dat zal gaan doen in deze context, moet worden afgewacht. Het kabinet acht het wenselijk dat het Europees Parlement controleert of de Commissie de belangen van de Europese Unie behartigt.

De leden van de fractie van D66 begrijpen uit de verdragstekst dat er wel degelijk gepoogd is gebruik te maken van de bestaande instituties van de EU, blijkens artikel 37 lid 3, dat bepaalt dat Hof van Justitie van de Europese Unie het laatste oordeel heeft bij geschillenbeslechting. De leden van de D66-fractie begrijpen uit de verdrag tekst¹ dat het hier gaat om geschillen die voortkomen uit de uitlegging of toepassing van het verdrag. Daar het zo is dat de landen die steun ontvangen uit het fonds ook deelnemer zijn in het fonds, zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd te vernemen of steun ontvangende landen zich tot het Europees Hof kunnen wenden als het steun ontvangende land zich niet kan verenigen met de aan de lening gestelde voorwaarden?

In principe kan een ontvangend land een verzoekschrift indienen bij het Hof. De kans dat het Hof de voorwaarden strijdig acht met het ESM-Verdrag of de algemene rechtsbeginselen zijn echter niet zo groot. De voorwaarden zijn immers opgenomen in een memorandum van overeenstemming waarmee ESM en het ontvangende land hebben ingestemd. Bovendien heeft de Europese Commissie het memorandum namens het ESM uitonderhandeld. De Commissie heeft de opdracht op grond van het ESM Verdrag (artikel 13) er voor te zorgen dat het memorandum van overeenstemming volledig consistent is met de maatregelen tot coördinatie van het economische beleid waarin het VWEU voorziet, in het bijzonder met alle rechtsbesluiten van de Europese Unie, met inbegrip van adviezen, waarschuwingen, aanbevelingen of besluiten die tot het betrokken ESM-lid worden gericht. In het licht van het voorgaande zal naar verwachting het Hof zeer terughoudend zijn met het toetsen van de voorwaarden.

Het IMF speelt een belangrijke rol bij het beteugelen van de huidige crisis en de leden van de D66-fractie verwachten in de toekomst dan ook dat er een verregaande rol voor het IMF is weggelegd tijdens een, onverhoopte, volgende crisis. Is de veronderstelling van de aan het woord zijnde leden juist dat de verdragstekst de steun vragende leden wel verplicht, tegelijkertijd met de ESM aanvraag, een steunverzoek bij het IMF in te dienen, maar dat daar verder geen consequenties aan verbonden zijn? Deze leden zouden de regering erkentelijk zijn als zij zou kunnen uitleggen welke consequenties een steunweigering van het IMF heeft. Is er een kans dat het ESM dan ook geen steun verleent?

De veronderstelling van deze leden dat het ESM-verdrag ESM-leden verplicht om ook een steunverzoek bij het IMF in te dienen is niet geheel juist. In preambule 8 staat letterlijk: «Van een lidstaat van de eurozone die om financiële bijstand van het ESM verzoekt wordt verwacht dat hij steeds

¹ Artikel 37, lid 3.

als dit mogelijk is een soortgelijk verzoek tot het IMF richt.» Indien in voorkomende gevallen de IMF een steunaanvraag afwijst dan bestaat de kans dat ESM ook geen steun verleend. Besluiten over steunverlening dienen in onderlinge overeenstemming te worden genomen en Nederland heeft altijd sterk aangedrongen op financiële betrokkenheid van het IMF indien dit mogelijk is.

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de verdragstekst niet rept over de afspraken die het ESM met het IMF van plan is te maken. Het IMF is immers geen contractpartij. Dat neemt niet weg dat de regering waarschijnlijk een idee heeft van hoe de samenwerking met het IMF tot stand zal komen. Is het plan, bijvoorbeeld, dat er een trojka (ECB, EC & IMF) wordt opgetuigd naar model van de controle op leningen aan, bijvoorbeeld, Griekenland? Deze leden zijn de regering erkentelijk als zij dit zou kunnen toelichten. De leden van de Tweede Kamerfractie van D66 hebben tijdens de behandeling in de Tweede Kamer al aangegeven dat het van groot belang is dat de regering zich ten uiterste in zal spannen voor een zo vroeg mogelijke betrokkenheid van het IMF bij ESM-operaties. Daartoe heeft de Tweede Kamerfractie van D66 de motie Blanksma-van den Heuvel c.s.¹ mede ondertekend. Kan de regering uitleggen welke stappen zij voornemens is te zetten om deze motie ten uitvoering te brengen?

In het ESM-Verdrag is vastgelegd dat er naar actieve deelname van het IMF zal worden gestreefd, zowel op technisch als op financieel niveau. Van een lidstaat van de eurozone die om financiële bijstand van het ESM verzoekt, wordt bovendien verwacht dat hij, steeds als dit mogelijk is, een soortgelijk verzoek tot het IMF richt. Het kabinet zal zich blijven inspannen om het IMF waar mogelijk te betrekken bij verzoeken van lidstaten voor financiële bijstand.

Het IMF kan, net als het ESM, een volledig macro-economisch programma en preventieve programma's voor lidstaten die om steun vragen opstellen. Sommige instrumenten van het ESM kent het IMF niet. Dit geldt voor interventies op primaire en secundaire staatsobligatiemarkten en de herkapitalisatie van financiële instellingen. In alle gevallen zal het IMF echter expertise kunnen leveren door middel van de reguliere surveillance activiteiten zoals de Artikel IV consultaties en de doorlichting van de financiële sector van landen.

In artikel 13 lid 7 van het ESM-Verdrag staat dat de Europese Commissie ermee wordt belast om – in overleg met de ECB en, steeds als dit mogelijk is, samen met het IMF – toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden die aan de financiële steun verbonden zijn. Dit zou bijvoorbeeld in de vorm van een zogenaamde Trojka vorm kunnen krijgen in lidstaten die om steun verzoeken.

De huidige ontwikkelingen op het Iberisch schiereiland nopen de leden van de D66-fractie tot het stellen van een vraag met betrekking tot de actualiteit. Spanje heeft het weekend van 9 juni € 100 miljard steun verzocht uit de fondsen van de eurozone. Een gedeelte van dit geld zal volgens de aan het woord zijnde leden uit het ESM gaan komen. Het IMF zal zelf deze keer geen steun verlenen, maar wordt wel uitgenodigd, blijkens de verklaring van de eurogroep inzake Spanje², om de implementatie en monitoring van de financiële steun te assisteren door regelmatige rapporten. Ook zijn er geen verdere afspraken gemaakt over hervormingen buiten het financiële stelsel. De aan het woord zijnde leden zouden graag van de regering vernemen (i) hoeveel steun Spanje gaat ontvangen vanuit het ESM, (ii) waarom er geen afspraken over

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 12.

² Eurogroup statement on Spain: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/130778.pdf

hervormingen zijn gemaakt, en (iii) waarom er geen steunaanvraag door Spanje bij het IMF is gedaan.

Zoals eerder aan de orde is gekomen in deze Memorie van Antwoord moet Spanje de formele aanvraag voor steun van het EFSF/ESM voor bankenherstructurering en herkapitalisatie nog indienen. Over de omvang van de steun valt derhalve in dit stadium nog geen uitspraak te doen. De aanvraag van Spanje zal vervolgens worden getoetst door de Commissie, in samenwerking met de ECB, de EBA en het IMF. De conditionaliteit zal dan ook worden vastgesteld en vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU). Aangezien het IMF geen steuninstrument kent dat uitsluitend is gericht op herkapitalisatie van de financiële instellingen heeft Spanje geen aanvraag bij het IMF gedaan.

Als laatste willen de leden van de fractie van D66 een vraag stellen met betrekking tot de externe financiële controle en verantwoording. Het verdrag regelt dat er een onafhankelijke Board of Auditors wordt ingesteld. De precieze werking van deze Board of Auditors zal nog moeten worden bepaald door middel van zogeheten «by-laws». Deze leden vinden het van het grootste belang dat deze «by-laws» ruime publicatie mogelijkheden en een onafhankelijk onderzoeksmandaat van de Board of Auditors mogelijk zullen maken, in lijn met de door de Tweede Kamerfractie van D66 mede ondertekende motie Plasterk c.s.¹ Het is begrijpelijk dat er, ten behoeve van de financiële stabiliteit, soms marktgevoelige informatie dient te worden achtergehouden, maar de aan het woord zijnde leden zouden graag zien dat zodra deze gevoeligheid gepasseerd is de informatie publiekelijk bekend wordt gemaakt. Kan de regering bevestigen dat zij zich voor bovenstaande zal inspinnen?

Indien de gevoeligheid van bepaalde informatie gepasseerd is, is niet uitgesloten dat deze informatie alsnog publiekelijk bekend gemaakt wordt, bijvoorbeeld door de Board of Auditors. Het kabinet respecteert de onafhankelijkheid van de Board of Auditors om geen instructies van derden te aanvaarden (artikel 30 lid 2), maar kan in algemene zin bevestigen dat Nederland streeft naar optimale transparantie en verantwoording.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie verwelkomen het goedkeuringsverdrag voor het Europees Stabiliteits Mechanisme (ESM). Met de regering zijn zij van oordeel dat het voor de financiële stabiliteit in Europa noodzakelijk is dat er een permanent noodfonds komt. Wel hebben de leden van GroenLinks nog enkele vragen en kanttekeningen bij het verdrag en de implementatie ervan.

Het idee achter een permanent noodfonds met een substantiële omvang is dat met een dergelijk noodfonds crediteuren de zekerheid hebben dat landen die te kampen hebben met financiële problemen als het nodig is gesteund zullen worden, waarmee de kredietwaardigheid van deze landen geborgd is. Dit werkt alleen wanneer het noodfonds groot genoeg is («hoe groter het fonds, hoe kleiner het risico dat er gebruik van gemaakt gaat worden»). Onderschrijft de regering deze analyse? Op welke gronden is men tot het oordeel gekomen dat een uitleenbaar kapitaal van € 500 miljard groot genoeg is om de gewenste stabiliteit te bieden? Hoe beoordeelt de regering de omvang van het ESM? Wat zou de ideale omvang zijn? Is de omvang van de recente lening aan Spanje (uit het EFSF) van invloed op dit oordeel? Hoe ziet de regering in dit kader de plannen voor het «masterplan», dat door de voorzitter van de Europese

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 10.

Raad, de heer Van Rompuy, de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Barroso, de voorzitter van de eurogroep, de heer Juncker en de president van de Europese Centrale Bank, de heer Draghi, aan het voorbereiden zijn voor de eurotop van eind juni; maakt bijvoorbeeld de (voorzichtige) introductie van eurobonds in dat plan de waarschijnlijkheid van de noodzaak tot het verhogen van het kapitaal van het ESM kleiner?

Bij de omvang van de noodfonds is aan de ene kant van belang dat het fonds groot genoeg is om de financiële markten te overtuigen van een wezenlijk vangnet. Er is alleen vertrouwen in het noodfonds als er de overtuiging is dat het fonds groot genoeg is om lidstaten met financiële problemen te steunen. Aan de andere kant moet er rekening gehouden worden met het effect van de hoogte van de garanties op de lidstaat. De geloofwaardigheid van de garanties dient niet ondermijnd te worden door de hoogte van deze garanties.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de huidige omvang van het ESM voldoende is om de huidige onzekerheden in de eurozone te adresseren. Het kabinet heeft altijd benadrukt dat lidstaten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn om hun overheidsfinanciën op orde te brengen en structurele hervormingen door te voeren. Daarnaast zijn er significante stappen gezet op het gebied van de verbetering van de economic governance, zoals het sixpack en het Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Samenwerking. Het noodfonds is in het adresseren van de huidige economische situatie het sluitstuk. Het invoeren van Eurobonds is geen oplossing voor de huidige economische crisis. Die kan alleen komen van structurele hervormingen en prudent budgettair beleid. Echter, op de lange termijn kan de invoering van Eurobonds mogelijk zijn en daardoor de kans op het verhogen van het kapitaal in het ESM kleiner maken.

Ingevolge het verdrag wordt bij steunverlening een steunprogramma opgesteld voor het betreffende land. Hierbij kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Instrumenten die de economische activiteit van het land stimuleren, zoals gerichte investeringen (al dan niet gebruikmakend van de structuurfondsen, onder opschorting van de voorwaarde van co-financiering) worden in het verdrag niet benoemd. Is de regering het met de leden van de GroenLinks fractie eens dat dergelijke stimuleringsmaatregelen in veel gevallen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het herstel van de financiële stabiliteit van een land? Biedt het verdrag ruimte om dergelijke maatregelen op te nemen in of te koppelen aan de steunprogramma's? Is de regering bereid om zich in te zetten voor het zoveel mogelijk koppelen van stimuleringsmaatregelen aan steunprogramma's? Wat zijn in dit verband de belangrijkste lessen die zijn geleerd van de steunverlening aan Griekenland; en hoe komen deze lessen terug in het ESM en zijn by-laws?

Het kabinet is het eens met deze leden dat elke steunverlening gericht moet zijn op het terugbrengen van de juiste voorwaarden voor een stabiele en duurzaam economische ontwikkeling. De leden merken terecht op dat het Verdrag niet de instrumenten ter stimulering van de groei noemt, maar het kabinet is van mening dat het ESM-verdrag ook niet de plaats is om dat te doen. Dat laat onverlet dat het kabinet de mening deelt dat het verbeteren van het groeivermogen van een land een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzaam herstel van de financiële stabiliteit. Het Verdrag laat daartoe ook alle ruimte aangezien het alleen spreekt over het opstellen van een Memorandum of Understanding zonder in te gaan op de inhoud van een dergelijk document. De lessen die geleerd zijn naar aanleiding van de steunverlening vanuit het ESM komen derhalve niet terug in de vormgeving van de steuninstrumenten van het ESM.

Het ESM kent twee procedures voor steunverlening, een gewone procedure, waarbij besloten wordt «in onderlinge overeenstemming» en een spoedprocedure waarbij besloten wordt bij gekwalificeerde meerderheid van 85% (van het maatschappelijk kapitaal). Blijkens artikel 4 lid 4 is het aan de beoordeling van de Commissie en de ECB of er voor de spoedprocedure wordt gekozen. Het criterium dat het verdrag hiervoor noemt is zeer ruim geformuleerd: besloten kan worden tot een spoedprocedure «indien niet dringend besluiten de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar kan brengen». Zijn of worden er ter invulling van dit algemene criterium nadere criteria vastgesteld, bijvoorbeeld in by-laws of in afspraken tussen de Raad van gouverneurs en Commissie en ECB? Wat is de verwachting van de regering ten aanzien van de mate waarin gebruik gemaakt zal worden van de spoedprocedure?

Er zijn geen nadere criteria vastgesteld voor de afbakening van situaties die aan deze verdragstekst verdere duiding geven. In navolging van hetgeen prof. Boot op 12 juni tijdens de informatiebijeenkomst over het ESM in de Eerste Kamer hierover zei, is het kabinet van mening dat enige discretionaire ruimte voor Commissie en ECB in deze wenselijk is.

Het verdrag is een intergouvernamenteel verdrag tussen de landen van de eurozone, en geen EU verdrag. Dit heeft onder meer als consequentie dat het Europees Parlement geen rol speelt bij de democratische controle op de beslissingen die in het kader van het verdrag worden genomen. De leden van GroenLinks betreuren dit. Is de regering het met deze leden eens dat de democratische controle bij een EU-verdrag aanzienlijk beter zou zijn dan bij een intergouvernamenteel verdrag, waarbij de nationale parlementen slechts hun eigen minister controleren, en er dus geen parlementaire controle van het ESM als geheel plaatsvindt? Ook de Raad van State noemt in zijn advies het ontbreken van controlemechanismen in EU-verband op het functioneren van het ESM problematisch. De Raad is echter van oordeel dat de voortgang van het proces op dit moment zwaarder moet wegen dan het bezwaar van het ontbreken van de EU-controlemechanismen. De Raad voegt daar wel aan toe dat de huidige intergouvernamentele vorm niet het eindstation kan zijn, maar als tussenstation gezien moet worden. De leden van de GroenLinks fractie kunnen zich in deze afweging van de Raad van State herkennen, en zijn dan ook teleurgesteld dat de regering in de reactie op het advies van de Raad van State aangeeft deze visie van de Raad (intergouvernamenteel verdrag als tussenstation) niet te delen. Kan de regering aangeven of zij bezwaren heeft tegen het uitbouwen van het ESM tot EU-verdrag, en zo ja waaruit deze bezwaren bestaan? Kan de regering aangeven hoe hierover binnen andere landen van de eurozone respectievelijk de EU wordt gedacht?

Indien het ESM onderdeel zou uitmaken van het EU-kader zou in het Europees Parlement een aanvullend controlerend orgaan bestaan naast de nationale parlementen. Of dat ook een aanwijsbaar effect heeft, zou zeer afhangen van de wijze waarop het ESM in het EU-kader zou worden opgenomen. Het kabinet meent dat deze vraag geen prioriteit heeft. Het is beter eerst te bezien hoe het ESM functioneert. Het kabinet heeft er op dit moment geen zicht op hoe men hierover in andere eurolanden denkt.

De Algemene Rekenkamer heeft zich – samen met de rekenkamers van de andere eurolanden – sterk gemaakt voor versterking van de publieke controle op de uitvoering van het ESM-Verdrag door de *Board of Auditors*. De Nederlandse regering heeft steeds aangegeven zich in Europa hard te hebben gemaakt deze inzet overgenomen te krijgen. Kan de regering aangeven hoe het op dit moment staat met de onderhandelingen over de by-laws, en welke aanbevelingen van de Europese rekenkamers naar

verwachting wel en welke niet zullen worden overgenomen? Kan de regering bevestigen dat de onafhankelijkheid van de Board of Auditors buiten kijf staat, dat de Board of Auditors onderzoek kan doen naar de rechtmatigheid, naleving van beleid, doeltreffendheid en risicomanagement van de door ESM gefinancierde steunprogramma's, en dat de Board of Auditors gerechtigd is zowel zijn jaarverslag dat aan de Raad van Gouverneurs moet worden gezonden, als andere onderzoeksbevindingen ook zelf publiek te maken?

De onderhandelingen over de by-laws op ambtelijk niveau zijn recentelijk afgerond. Alle aanbevelingen van de Europese nationale rekenkamers zijn daarbij meegenomen. Meer concreet betekent dit dat zowel het onderzoeksmandaat, als het roulatieschema en de publicatiemogelijkheden conform het gezamenlijke statement van de nationale rekenkamers zijn verwerkt in de by-laws. Inderdaad staat de onafhankelijkheid van de Board of Auditors buiten kijf en kan de Board of Auditors onderzoek doen naar rechtmatigheid, compliance, performance en risk-management van alle activiteiten en financiële middelen van het ESM. Ook vloeit uit de onafhankelijkheid van de Board of Auditors (artikel 30 lid 2) voort dat niet is uitgesloten dat deze Board een besluit kan nemen om onderzoeksbevindingen publiek te maken, mits uiteraard de generieke vertrouwelijkheidbepalingen die voor het gehele ESM gelden in acht worden genomen. In de by-laws is momenteel de mogelijkheid opgenomen dat de Raad van Bewind een specifiek verzoek tot onderzoek kan doen aan de Board of Auditors. In geval van een dergelijk specifiek verzoek, bepaalt de Raad van Bewind of dit specifieke onderzoek wordt gepubliceerd. Het jaarverslag van de Board of Auditors bevat alle bevindingen waarvan de Board of Auditors heeft besloten dat deze in aanmerking komen voor opname in het jaarverslag en daarmee voor publicatie. Het auditcomité is geheel onafhankelijk en zelfstandig in het maken van deze afweging, zoals neergelegd in artikel 30 lid 2. De Raad van Gouverneurs heeft geen redigerende bevoegdheden. Het Jaarverslag van de Board of Auditors wordt door deze laatstgenoemde publiek gemaakt als pakket tezamen met het ESM jaarverslag en het rapport van de externe accountant, zonder enige redigerende bevoegdheden voor de Raad van Gouverneurs. De Raad van Gouverneurs is verplicht om dit pakket te publiceren en te verzenden naar nationale parlementen binnen dertig dagen. Het is hierdoor niet mogelijk dat publicatie van de bevindingen in het jaarverslag van de Board of Auditors afgesteld of uitgesteld kunnen worden na deze periode.

Bij de behandeling van de goedkeuring van het Verdrag heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie (de motie-Harbers c.s.¹) aangenomen die de regering verzoekt zowel een wijziging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM als het opvragen van niet gestort kapitaal vooraf voor te leggen aan de Tweede Kamer. Bij een voorgenomen verhoging of wijziging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM vraagt de motie om deze voor te leggen middels een wijzigingsverdrag en een eventuele suppletoire begroting. Zien de leden van de GroenLinks-fractie het goed dat een wijziging of verhoging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM een verdragswijziging impliceert, en dus per definitie door middel van een goedkeuringsverdrag moeten worden voorgelegd aan Tweede en Eerste Kamer, en de betreffende motie niets aan deze reeds bestaande verplichting toevoegt? En dat het zelfde geldt voor een eventuele suppletoire begroting op basis van het budgetrecht van beide Kamers?

Als de Raad voor gouverneurs besluit om het maatschappelijk kapitaal te verhogen of te wijzigen treedt dit besluit niet in werking nadat de ESM-leden de hun toepasselijke nationale procedures hebben voltooid.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 11.

Voor Nederland betekent dit dat de Staten-Generaal het besluit volgens de stilzwijgende of uitdrukkelijke procedure van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen moet goedkeuren. Dit houdt in dat het wetsvoorstel altijd eerst in de Ministerraad wordt behandeld, vervolgens voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd en daarna door de regering naar de Staten-Generaal wordt gezonden. Daarnaast zal zo nodig een suppletoire begroting worden opgesteld die aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd zonder voorafgaand advies van de Raad van State.

In de motie wordt ook gevraagd om bij opvraging van het Nederlands niet-gestorte kapitaal deze opvraging voor te leggen aan de Tweede Kamer. Deze verplichting volgt niet reeds uit het verdrag. Kan de regering in dit verband ook aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot het «behandelvoorstel voor EFSF en ESM-besluiten»¹? Het oorspronkelijke behandelvoorstel bevatte een helder stappenplan ten aanzien van besluitvorming over de verschillende programma's onder het EFSF; kan de regering inmiddels ook een dergelijk stappenplan geven ten aanzien van het betrekken van het parlement bij de verschillende besluiten in het kader van het ESM? Op welke wijze wordt de Tweede Kamer betrokken waar het gaat om het opvragen van Nederlands kapitaal, en op welke wijze waar het gaat om het instemmen met het verstrekken van de verschillende leningen vanuit het ESM? En hoe zien de behandelafspraken er uit wanneer er sprake is van spoedeisende noodsituaties? Zijn er punten waarop er parlementaire voorbehouden kunnen c.q. zullen worden gemaakt? Kan de regering de wijze van het betrekken van de Tweede Kamer wellicht illustreren aan de hand van recente voorbeelden, zoals het instemmen met het besluit van 9 juni jl. om een lening van 100 miljard aan Spanje te verstrekken?

Allereerst kan het kabinet deze leden meedelen dat het overleg met de Tweede Kamer over het behandelvoorstel voor EFSF en ESM-besluiten nog niet is afgerond. Over het behandelvoorstel is een Algemeen Overleg voorzien op 27 juni a.s. Zoals ook in de aangehaalde Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer) stond vermeld is het uitgangspunt voor het kabinet dat de Tweede Kamer vooraf (al dan niet vertrouwelijk) wordt geïnformeerd. Wat betreft de parlementaire betrokkenheid bij kapitaalopvragingen is van belang dat een verstrekte garantie een voorwaardelijke betalingsverplichting betreft en dat de voor een kapitaalopvraging noodzakelijke begrotingswijziging door beide Kamers dient te worden geautoriseerd. Daarmee wordt voldaan aan de motie Harbers c.s.

Wat betreft de vraag over de concrete casus van Spanje wil ik er op wijzen dat Spanje de formele aanvraag voor steun van het EFSF/ESM voor bankenherstructurering en herkapitalisatie nog moet indienen. Deze aanvraag zal vervolgens worden getoetst door de Commissie, in samenwerking met de ECB, de EBA en het IMF. De conditionaliteit zal dan ook worden vastgesteld en vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU). Het MoU zal voor instemming aan de Tweede Kamer worden voorgelegd, zodat de Tweede Kamer volledig vooraf in de gelegenheid zal worden gesteld hierover te oordelen alvorens het kabinet namens Nederland hierover een definitief besluit kan nemen.

Kan de regering in het kort aangeven hoe de parlementaire procedures rondom beslissingen die in het kader van het verdrag worden genomen zijn geregeld in de belangrijkste verdragslanden? Wordt de ministeriële inbreng vooraf aan het parlement voorgelegd? Wordt er gewerkt met parlementaire voorbehouden? Hoe ziet de controle achteraf er uit?

De voorziene parlementaire procedures rondom ESM-beslissingen verschillen sterk in de verdragslanden al naar gelang de verschillen in

¹ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 877.

staatsstructuur. In sommige verdragslanden is sprake van een mandaat dat het parlement verleent aan de minister zonder enige handelingsruimte hetgeen niet past in de Nederlandse situatie. In Duitsland is de parlementaire betrokkenheid nauwkeurig wettelijk vastgelegd. Afgaand op de betrokkenheid van het Franse en Italiaanse parlement bij EFSF-besluiten, ligt een nauwe betrokkenheid in deze ESM-landen niet in de lijn der verwachting. Het Finse, Estse en Sloveense parlement zijn daarentegen nauw betrokken bij de goedkeuring van EFSF-besluiten.

Het verdrag treedt in werking wanneer het is geratificeerd door landen die tenminste 90% van het maatschappelijk kapitaal vertegenwoordigen. Kan de regering aangeven hoe het op dit moment staat met de ratificatie, en wat de verwachtingen zijn met betrekking tot het moment dat de 90% wordt bereikt en het verdrag in werking zal treden?

Volgens de laatst beschikbare informatie hebben tot nu toe vijf lidstaten het parlementaire ratificatieproces afgerond (Frankrijk, Griekenland, Slovenië, Cyprus en Portugal). Het kabinet heeft momenteel geen signalen dat de beoogde inwerkingtreding van het ESM-Verdrag in juli 2012, in lijn met wat hierover is vastgelegd in het Verdrag, niet zou kunnen worden gerealiseerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de wetsvoorstellen. In het voortraject, onder andere bij de technische briefings, hebben deze leden al veel onderwerpen aan de orde gesteld. Niettemin resteren nog een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vernemen graag hoe de regering de tranches die in het kader van het EFSF aan landen zijn uitgekeerd, zelf evalueert. Zijn er aantoonbare indicaties dat deze vorm van noodhulp ook daadwerkelijk helpt? Is de Griekse economie op de goede weg? Hebben de financiële markten van vertrouwen in de aanpak blijkt gegeven? Welke leerervaringen en lessen heeft de regering uit de EFSF tranches getrokken en zijn deze naar het oordeel van de regering in voldoende mate in het permanente ESM verwerkt?

Voor een oordeel over indicaties dat stabiliteitssteun daadwerkelijk helpt gaat het kabinet af op het oordeel van de zogenaamde Trojka (Commissie, ECB en IMF). De Trojka is immers aangesteld om de implementatie van deze steun te monitoren en te adviseren over de voortgang hiervan. De recente Trojka-reviews van Ierland (april 2012) en Portugal (juni 2012) laten zien dat de programma's op koers liggen en dat beide lidstaten goede voortgang maken met de implementatie van hun macro-economische aanpassingsprogramma. Griekenland is door de onzekere politieke situatie en de omvangrijkere financieel-economische problematiek niet geheel vergelijkbaar met Portugal en Ierland. Afgaand op de koersontwikkelingen van Ierse en Portugese obligaties hebben ook de financiële markten duidelijk meer vertrouwen gekregen in Ierland en Portugal. Wat betreft de leerervaringen en lessen van het EFSF komt waarschijnlijk de belangrijkste les tot uiting in de efficiëntere kapitaalstructuur van het ESM die leidt tot een stabiel leenvolume en een robuuste kredietwaardigheid. De inhoudelijke vormgeving van de financiële stabiliteitssteun en de bijbehorende voorwaarden zoals vastgelegd in het memorandum van overeenstemming is niet vastgelegd in het ESM-Verdrag.

Het ESM is naar zijn aard permanent. Kan de regering aangeven welke Nederlandse onderhandelingspunten uiteindelijk niet zijn gehonoreerd en niet in het verdrag terecht zijn gekomen?

Het kabinet is van oordeel dat het ESM Verdrag een belangrijke basis biedt om de financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen. De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over het ESM Verdrag is in overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot stand gekomen. In lijn met de Kabinetsvisie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie zijn belangrijke stappen gezet ter versterking van het Stabiliteits- en Groeipact. Nederland heeft ook sterk gepleit dat het ESM zeer nauw zal samenwerken met het IMF bij het bieden van bijstand, zowel in de vorm van expertise als financieel. Nederland heeft stevig ingezet op een systematiek waarbij de verantwoordelijkheid voor het opstellen en monitoren van programma's en de voorwaarden die daarmee gepaard gaan liggen bij de Europese Commissie en, steeds als dit mogelijk is, het IMF, samen met de Europese Centrale Bank. Nederland heeft er verder voor gepleit dat de steun uit het ESM gepaard dient te gaan met een passende en evenredige betrokkenheid van de private sector conform de IMF praktijk. Nederland heeft zich daarnaast als één van de weinige lidstaten sterk ingezet voor publieke externe controle op het ESM. De regering heeft in samenwerking met de Algemene Rekenkamer gepleit voor het opnemen van waarborgen voor goede publieke externe controle op het ESM in het ESM verdrag. Ten slotte heeft Nederland zich hard gemaakt voor een robuuste kapitaalstructuur voor het ESM.

Juist gezien het permanente karakter van het ESM had het voor de hand gelegen een expliciete exit-regeling op te nemen. Ofwel een regeling die aangeeft onder welke voorwaarden een land geacht wordt de eurozone te verlaten. Een dergelijke regeling biedt veel hardere regiemogelijkheden. Nu bestaat het gevaar van een «moral hazard». Zo bleek bij het EFSF dat Griekenland bij tijd en wijle de budgettaire teugels liet varen omdat men wist dat Europa hen niet zou laten vallen. Waarom heeft Nederland zich niet sterk gemaakt voor een dergelijke exit-regeling? Er is nu immers voor niemand een weg terug, ook niet voor Nederland. De onomkeerbaarheid wordt door de regering als een sterkte gezien, maar tegelijkertijd is dit toch een zwakte, zo vragen deze leden. Juist omdat het ESM een permanent fonds is, is een uittredingsregeling onontbeerlijk. De leden van de ChristenUnie-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op deze voor hen wezenlijke punten.

Voor het probleem van de moral hazard ligt de oplossing niet in het ESM Verdrag, maar in de versterking van de preventieve en correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact en de totstandkoming van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Deze instrumenten geven de Europese Commissie een veel sterkere greep op lidstaten die hun begroting structureel niet op orde krijgen, waardoor de kans op herhaling aanzienlijk is afgenomen. Het risico dat een land zich niet aan de regels kan niet worden uitgesloten. Het kabinet meent echter dat een exit-mogelijkheid niet had bijgedragen aan de stabiliteit van de eurozone. Het risico daarvan schat het kabinet in het licht van het voorgaande hoger in dan het risico van een land dat zich niet aan de regels wil houden.

Instemming met het ESM betekent voor Nederland dat het 40 miljard euro ter beschikking moet stellen. De Raad van State stelt terecht dat in het licht van het grondwettelijk budgetrecht van het parlement, de Staten-Generaal betrokken zou moeten worden bij de ESM-besluitvorming over de effectuering van deze claim. Dit is evenwel niet geregeld. De leden van

de ChristenUnie-fractie ontvangen graag een reactie op dit punt. Moet de rol van het Nederlandse parlement niet gewoon in de wet verankerd zijn, zo vragen deze leden?

Zoals ook in het antwoord op soortgelijke vragen van andere leden is aangegeven, is de parlementaire betrokkenheid bij ESM-besluiten nog onderwerp van overleg met de Tweede Kamer. Wel wil het kabinet erop wijzen dat de vormgeving van deze betrokkenheid het budgetrecht van de Kamer niet raakt. Het parlement oefent haar budgetrecht ten aanzien van het ESM uit middels de voorliggende incidentele suppletoire begroting voor Financiën voor het jaar 2012.

Voorts hebben de leden van de ChristenUnie enkele vragen rond het thema van verantwoording. Uit de wijze waarop het verdrag is vormgegeven, blijkt dat het ESM zich buiten institutionele EU-kaders plaatst. Het ESM heeft juridische immuniteit. Het Europees Parlement staat buiten spel. Wie kan, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, het ESM dan wel ter verantwoording roepen en wat is de rol en zeggingskracht daarbij van het Nederlandse parlement? Ook de Rekenkamer heeft opgemerkt dat de externe accountantsfunctie niet voldoende is geregeld. Deelt de regering dit oordeel van de Rekenkamer?

Na inwerkingtreding van het ESM, heeft het Nederlandse parlement via de Nederlandse vertegenwoordiger in de Raad van Gouverneurs invloed en zeggingskracht. De ministers van Financiën die zitting nemen in de Raad van Gouverneurs van het ESM kunnen door hun nationale parlementen voor hun aandeel in het functioneren van het ESM ter verantwoording worden geroepen. Een belangrijke additionele waarborg voor een goede externe publieke controle is dat twee nationale rekenkamers van de ESM-landen – in toerbeurt – met de Europese Rekenkamer zitting hebben in het externe auditcomité (Board of Auditors). Zij handelen via dit auditcomité gezamenlijk als een ESM-specifieke supranationale controleinstantie. De externe controle op de ESM-gelden is geregeld in artikel 29 en 30. Het kabinet deelt met de Algemene Rekenkamer het belang van goede verantwoording en is van mening dat een solide governance-structuur voor publieke externe controle is neergelegd in het ESM-verdrag. Het ESM-verdrag kent 3 onafhankelijke controlelagen. Ook de leden van de Board of Auditors zijn onafhankelijk en zij vragen noch aanvaarden instructies (artikel 30 lid 2). De juridische immuniteiten vormen geen enkele belemmering voor het uitoefenen van deze (publieke) externe controle. Evenals doorgaans bij internationale organisaties het geval is, is bij het ESM voorzien in de mogelijkheid dat deze immuniteit in een concreet geval wordt opgeheven (artikel 35, leden 2 en 3) en tot rechtsvervolgning overgegaan kan worden.

Gezien de huidige financieel-economische situatie is het volgens de leden van de ChristenUnie-fractie niet denkbeeldig dat ook andere landen een beroep op het ESM zullen doen. Spanje is in beeld, maar wellicht ook Italië en andere landen. Dit maakt de noodzaak van nieuwe stortingen snel actueel. Hoe denkt de regering dit te gaan financieren?

Dit is naar de mening van het kabinet niet juist. De stortingen in het vol te storten kapitaal (voor Nederland in totaal 4,6 miljard) zijn voorzien voor de jaren 2012–2014. Deze worden meegenomen in de jaarlijkse financieringsbehoefte van het Rijk. Beroep op het ESM door een of meerdere lidstaten leidt niet tot de noodzaak van nieuwe stortingen: juist door de gekozen kapitaalstructuur kan het ESM voor dergelijke steunaanvragen leningen aantrekken onder garantie van de ESM-leden. Eventuele additionele geldstromen van Nederland naar het ESM bovenop de eerdergenoemde 4,6 miljard kunnen alleen in geval van opvragingen van het oproepbaar

kapitaal zoals geregeld in artikel 3. In geval van ophoging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM is sprake van een Verdragswijziging die voor ratificatie door het parlement dient te worden voorgelegd.

In het verlengde van dit punt: indien landen als Spanje een beroep zullen moeten doen op het noodfonds, dan zal de limiet van 500 miljard snel bereikt zijn. Dit roept het gevaar op van een onbeheersbare monetaire carrousel, een schuldenspiraal die niet meer in de hand te houden is. Welke scenario's heeft de regering hiervoor achter de hand?

Het kabinet heeft vertrouwen dat de firewall van het ESM, EFSF en IMF groot genoeg is. Het kabinet acht het voorbarig om in te gaan op mogelijke scenario's. Indien op enig moment een verhoging van de maximale leencapaciteit en een verhoging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM aan de orde zou komen dan zal het kabinet een dergelijk voorstel in samenspraak met het parlement beoordelen.

Eurolanden die op dit moment budgettaire problemen ondervinden (Griekenland, Portugal, Italië, Spanje) zijn landen die relatief slecht scoren op duurzame economische ontwikkeling. Dan gaat het vooral om de ontwikkeling van een economisch portfolio waarmee zij ook internationaal het verschil kunnen maken. Het aanscherpen van budgettaire kaders alleen is geen garantie dat deze landen ook na een kapitaalinjectie een duurzame economische ontwikkeling doormaken. Hoe ziet de regering deze verhouding tussen financiële stabiliteit en economische ontwikkeling? Is hier een rol weggelegd voor de Europese Commissie, of is dit een strikt nationale aangelegenheid? Als dit laatste het geval is, hoe kan dan worden voorkomen dat deze landen over drie jaar weer fors in de problemen zitten omdat ze geen concurrerend economisch pad hebben uitgestippeld? Mag, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, Europa de zwartepunten aangeven van de economische ontwikkeling van lidstaten die in ernstige problemen zijn geraakt?

In het kader van het Europese semester stelt de Raad op voorstel van de Commissie jaarlijks lidstaatspecifieke aanbevelingen vast naar aanleiding van de door de lidstaten ingediende Stabiliteits- en Convergenceprogramma's en de Nationale Hervormingsprogramma's. Deze aanbevelingen hebben als doel lidstaten aan te spreken op hun verantwoordelijkheden uit hoofde van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), de Europa 2020 strategie en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP).

De aanbevelingen die de Commissie voorstelt dienen ertoe de economische en budgettaire resultaten van lidstaten te verbeteren, onder andere op het gebied van de concurrentiekracht, met afdwingmechanismen die om te beginnen gebaseerd zijn op een systeem van peer pressure. Lidstaten hebben ten algemene ruimte om de aanbevelingen op maatregelniveau verder in te vullen, en dienen rekening te houden met de aanbevelingen bij het opstellen van hun nationale begrotingen. Echter, in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën (SGP) en of ernstige macro-economische onevenwichtigheids (MEOP) te corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot sancties. Binnen de Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure wordt aandachtig de ontwikkeling van de concurrentiekracht gevolgd, zoals ook blijkt uit het Alert Mechanism Report gepubliceerd door de Commissie in februari.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager