

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1217

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2014

Onlangs heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven rapport uitgebracht aan uw Kamer over het parlementair budgetrecht in Europees perspectief.¹ Met betrekking tot de parlementaire betrokkenheid bij besluiten over inzet van middelen uit Europese noodfondsen, wijst de Commissie voor de Rijksuitgaven op de bestaande afspraken die met uw Kamer in 2012 hierover zijn gemaakt.² Tevens herinnert de Commissie aan de toezegging die destijds is gedaan om de genoemde afspraken op een later moment, in overleg met de Kamer, te formaliseren in een informatieprotocol.

Met deze brief wil ik komen tot een informatieprotocol waarin de vormgeving van de parlementaire betrokkenheid bij inzet van middelen uit en controle op de Europese noodfondsen nauwkeurig wordt vastgelegd. Hiermee sluit ik aan bij de aanbeveling van de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie-De Wit) om een dergelijk informatieprotocol op te stellen om de informatievoorziening aan de Kamer voorafgaand aan te nemen crisismaatregelen te structureren en te verhelderen.

Nu de dynamiek in het Europees regelgevend kader geluwd is, acht ik het een geschikt moment de bestaande afspraken nader te formaliseren en waar nodig te specificeren. De komst van een Europese Bankenunie is van grote invloed op de nationale interventie-mogelijkheden en daarmee op het informatieprotocol zoals door de commissie-De Wit beoogd. Ik maak daarom een onderscheid tussen een informatieprotocol voor crisismaatregelen in de eurozone, waarbij gebruik wordt gemaakt van het ESM, en een protocol voor interventies bij financiële instellingen. Over laatstgenoemde informatieprotocol zal ik u afzonderlijk informeren.

¹ Kamerstuk 31 597, nr. 7.

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 942.

De uitwerking van het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie van banken is inmiddels geheel voltooid en is op 8 december jongstleden door de raad van gouverneurs van het ESM aanvaard. Dit nieuwe ESM-instrument voor financiële bijstand is meegenomen in dit informatieprotocol. In verband met de afspraak tussen euro-lidstaten in maart 2012 om vanaf medio 2013 geen nieuwe financiële steun te verlenen via het EFSF, ligt de focus in dit informatieprotocol op crisismaatregelen in de eurozone waarbij gebruik wordt gemaakt van het ESM.

Informatieverstrekking over crisismaatregelen in de eurozone

De praktijk van informatieverstrekking rond eurocrisismaatregelen, zoals die zich sinds 2010 heeft ontwikkeld en die is neergelegd in de afspraken over behandelprocedures voor EFSF/ESM-besluiten van september 2012, behoeft op hoofdlijnen geen vergaande aanpassing. De eerdere brief aan uw Kamer van september 2012 bevatte al veel afspraken over het informatieverkeer tussen regering en Kamer ten aanzien van Europese noodfondsen. De nadere uitwerking in dit informatieprotocol sluit hierop aan en laat het centrale uitgangspunt om alle maatregelen zo veel mogelijk vooraf in het openbaar met de Tweede Kamer te bespreken ongemoeid.

Bij de opstelling van dit informatieprotocol is, voor zover mogelijk en in lijn met de aanbeveling van de commissie-De Wit, aansluiting gezocht bij de werkwijze die wordt gehanteerd in het kader van de artikel 100-procedure, dat betrekking heeft op het verstrekken van inlichtingen aan de Kamer voordat tot de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht wordt overgegaan. In het algemeen overleg van 4 juli 2012 over de parlementaire betrokkenheid bij EFSF/ESM-besluiten hebben verschillende leden van uw Kamer hieraan ook gerefereerd.³ In de reactie op de aanbevelingen van de commissie-De Wit heeft het kabinet al wel te kennen gegeven dat het bij ingrepen in de financiële sector natuurlijk om sterk verschillende situaties gaat in vergelijking met het bij de artikel 100-procedure horende toetsingskader 2009 en dat derhalve ook de aard van de informatie sterk verschillend is.⁴ Dit geldt eveneens voor crisismaatregelen in de eurozone.

Voor de helderheid wordt in het onderstaande een onderscheid gemaakt in verschillende fasen in de besluitvorming over financiële steunverlening met ESM-middelen. Ten eerste de fase voorafgaand aan de steunverlening en vervolgens de fase dat de steun al dan niet tranchegewijs door het ESM wordt uitgekeerd. Tot slot is er de fase dat het steunprogramma is afgelopen en de lidstaat de verleende financiële bijstand moet terugbetalen dan wel de directe participatie in een financiële instelling wordt beëindigd.

Fase 1 Aanvraag tot financiële bijstand door ESM-lidstaat en besluitvorming over de aanvraag

In het ESM-Verdrag is bepaald dat alleen ESM-leden een aanvraag voor financiële bijstand vanuit het ESM kunnen doen⁵. Ook indien sprake is van een aanvraag voor directe participatie van het ESM in een financiële instelling dient de aanvraag te worden gedaan door het ESM-lid waar de hoofdzetel van de financiële instelling is gevestigd. Van elke aanvraag zal

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 937.

⁴ Kamerstuk 31 980, nr. 77

⁵ Voor een overzicht van de verschillende vormen van financiële bijstand door het ESM, zie de «guidelines on stability support instruments» op <http://www.esm.europa.eu/about/legal-documents/index.htm>

de Kamer direct via een kennisgevingsbrief op de hoogte worden gesteld. In deze brief wordt nog niet ingegaan op het standpunt van het kabinet. Wanneer individuele financiële instellingen in het geding zijn (te weten de ESM-instrumenten voor indirecte/directe herkapitalisatie) dan zal vanwege markt/koersgevoeligheid van informatie de kennisgeving vertrouwelijk plaatsvinden, eventueel via een vertrouwelijke mondelinge briefing van de Commissie voor Financiën door de Minister van Financiën. Indien de aanvraag voor financiële bijstand betrekking heeft op het instrument van opkoop van staatsobligaties van de betreffende lidstaat op de secundaire markt, zal de kennisgeving aan de Kamer eveneens vertrouwelijk geschieden.

Ten behoeve van de besluitvorming door de raad van gouverneurs over een aanvraag maakt de Europese Commissie (in samenwerking met de ECB) vervolgens een beoordeling van de risico's voor de financiële stabiliteit, de houdbaarheid van de overheidsschuld en de financieringsbehoefte van de betreffende lidstaat. Op grond hiervan neemt de raad van gouverneurs een principebesluit om tot steunverlening over te gaan. Aansluitend daaraan wordt met de lidstaat onderhandeld over de voorwaarden die verbonden zijn aan de financiële steunverlening. Deze voorwaarden zijn afhankelijk van enerzijds de ernst van de financieel-economische situatie in de lidstaat en anderzijds het specifieke ESM-instrument voor financiële bijstand. Alle voorwaarden worden opgenomen in een zogenaamd Memorandum of Understanding (MoU).

De ervaringen met steunaanvragen bij de Europese noodfondsen in de afgelopen jaren hebben laten zien dat het besluit van de raad van gouverneurs om tot financiële bijstand over te gaan in nauwe samenhang genomen wordt met de daaraan verbonden condities. Ten behoeve van een afgewogen oordeelsvorming van de Kamer zullen de documenten op basis waarvan de raad van gouverneurs kan besluiten tot steunverlening meteen aan de Kamer worden gezonden zodra deze beschikbaar zijn. Indien (één van de) documenten (deels) als vertrouwelijk wordt aangemerkt, dan zal in de (vertrouwelijke) aanbiedingsbrief van de voor de besluitvorming relevante documenten worden aangegeven wat de overwegingen hiervoor zijn. Gezien het feit dat het hierbij doorgaans gaat om omvangrijke en/of technische documenten zal voor ieder document tevens een korte samenvatting van de inhoud worden gegeven. Tot de relevante documenten behoren in ieder geval het Memorandum of Understanding en de Financial Assistance Facility Agreement. Dit laatste document betreft een concept-akkoord over de financiële leningvoorwaarden tussen het ESM en de steunaanvragende lidstaat. In het geval van een aanvraag voor directe herkapitalisatie van een financiële instelling zal ook het concept van de instellingsspecifieke overeenkomst tussen ESM en de relevante instelling met de Kamer worden gedeeld.

Binnen zeven kalenderdagen na verzending van bovengenoemde documenten aan de Kamer zal het kabinet haar positie ten aanzien van de ESM-steunaanvraag schriftelijk kenbaar maken aan de Kamer. In deze standpuntbepaling zal het kabinet in ieder geval ingaan op de oorzaken van de financieel-economische situatie die aanleiding hebben gegeven tot de steunaanvraag, alternatieve oplossingsrichtingen en de afwegingen die het kabinet tot haar standpunt hebben geleid. Het standpunt van het kabinet zal openbaar zijn, tenzij hier zwaarwegende bezwaren bij bijvoorbeeld andere participanten in het besluitvormingsproces tegen bestaan. Ik zal hier later in deze brief nader op ingaan.

Voorafgaand aan het moment van besluitvorming door de raad van gouverneurs is het wenselijk dat het kabinet en de Kamer van gedachten wisselen over het Nederlandse standpunt, mede gelet op de omvang van

de steunbedragen waarbij het hier doorgaans om gaat. Hiervoor is vereist dat de relevante documenten tijdig voorafgaand aan een dergelijk overleg beschikbaar zijn voor de Kamer dat wil zeggen uiterlijk drie werkdagen voorafgaand aan de vergadering van de raad van gouverneurs. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het kabinet verzoeken om vertrouwelijk met de Kamer te overleggen. De Kamer kan het kabinet verzoeken om een technische briefing, voordat met het kabinet wordt overlegd, om zodoende meer feitelijke informatie te verkrijgen. Om te voorkomen dat het kabinet door tijdsdruk gedwongen wordt een standpunt in te nemen zonder daaraan voorafgaand met de Kamer over te hebben kunnen spreken, zal het kabinet bij de besluitvorming in de raad van gouverneurs een parlementair voorbehoud maken indien de relevante documenten later dan drie werkdagen voor het voorziene moment van besluitvorming worden ontvangen. Dit houdt de verplichting in geen onomkeerbare besluiten te nemen voordat hierover overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer. Wanneer het kabinet een parlementair voorbehoud maakt, dan kan de Kamer tot drie werkdagen na het besluitvormingsmoment schriftelijk laten weten hierover met het kabinet binnen een week te willen overleggen.⁶ Indien de Kamer niet om een dergelijk overleg verzoekt, dan komt het parlementaire voorbehoud te vervallen.

Een speciaal geval doet zich voor wanneer bij de besluitvorming over financiële bijstandverlening gebruik zou worden gemaakt van de spoedstemprocedure (zoals voorzien in artikel 4 lid 4 van het ESM-Verdrag). Deze procedure maakt het mogelijk om, op advies van de Europese Commissie en de ECB, met gekwalificeerde meerderheid over te gaan tot steunverlening (met uitzondering van steun in de vorm van directe herkapitalisatie van financiële instellingen). Mocht gebruik van de spoedstemprocedure aan de orde zijn, dan zal de Minister van Financiën direct de Tweede Kamer inlichten over de redenen die de Europese Commissie en de ECB hiervoor aanvoeren. Zo mogelijk zal voorafgaand aan het voorziene besluitvormingsmoment met de Tweede Kamer overleg plaatsvinden maar als dat niet mogelijk blijkt, zal de Minister van Financiën een standpunt innemen en hierover achteraf aan de Kamer schriftelijk verantwoording afleggen. In gevallen waarin de spoedstemprocedure zou worden toegepast, ligt het gebruik van een parlementair voorbehoud niet in de rede. Juist in die situatie is het naar de mening van zowel de Europese Commissie als de ECB vereist onverwijld een besluit te nemen om de economische en financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen.

Fase 2 Uitvoering van financiële bijstand en monitoring conditionaliteit

Na het besluit tot verlening van financiële bijstand zal, doorgaans in tranches, de steun worden verstrekt aan de lidstaat waarbij voortdurend gelet wordt in hoeverre voldaan wordt aan de condities die verbonden zijn aan de steun. In deze fase is minder sprake van een acute crisissituatie die speciale eisen stelt aan het informatieverkeer tussen het kabinet en de Kamer zoals in de besluitvormingsfase over ESM-steunverlening. Aangezien deze fase nauw verbonden is met de eerste fase is het op zijn plaats om hier kort stil te staan bij de procedure die in deze fase van toepassing is.

In alle gevallen van financiële steunverlening door het ESM voert de Europese Commissie in samenwerking met de ECB en het IMF de controle op de naleving van de gestelde condities uit. Voor een goed beeld van de

⁶ In een recesperiode van de Kamer gelden deze drie werkdagen in principe vanaf het moment dat het reces is geëindigd. Indien spoedige besluitvorming is vereist, kan bij langdurige recesperiodes, zoals het zomerreces, van deze regel worden afgeweken.

uitvoering van de steunverlening zal het kabinet zo snel mogelijk na verschijning van de periodieke voortgangsrapportage van de Trojka een (openbare) appreciatie toesturen aan de Tweede Kamer. In deze appreciatie zal het kabinet ook ingaan op de voornaamste conclusies van de voortgangsrapportage. Toezending van de appreciatie zal in ieder geval geschieden voordat de raad van bewindvoerders van het ESM besluit over de uitkering van een volgende tranche zodat de Kamer desgewenst daaraan voorafgaand met het kabinet in overleg kan treden. Indien er geen mogelijkheid is voor een dergelijk overleg, bijvoorbeeld als gevolg van een Kamerreces, dan belet dit niet dat namens de Minister van Financiën in de raad van bewindvoerders een positie wordt ingenomen overeenkomstig de lijn van de appreciatie.

In afwijking op de hierboven beschreven procedure zal het kabinet, indien de steunverlening bestaat uit operaties op de secundaire markt voor overheidsobligaties, de Kamer wekelijks schriftelijk vertrouwelijk informeren over de omvang van de aankopen van obligaties zonder te benoemen in welke specifieke markt is geïntervenieerd. Na afloop van de interventies op de secundaire markt zal het kabinet de Kamer (zodra de informatie niet meer vertrouwelijk of markt-/koersgevoelig is) in een openbare brief uitgebreid informeren over deze interventies.

Gedurende de periode van uitvoering van financiële bijstand kan de situatie ontstaan dat een faciliteit voor financiële bijstand voortijdig zou kunnen worden stopgezet bijvoorbeeld als de lidstaat niet meer voldoet aan de gestelde condities of de financiële instelling de opgelegde voorwaarden schendt. Indien hiervan sprake is dan kan er wederom onder veel tijdsdruk een besluit genomen moeten worden. Ook in dergelijke gevallen zullen de relevante documenten minimaal drie werkdagen voor het voorziene besluitvormingsmoment aan de Tweede Kamer worden verzonden. Als dit niet mogelijk is zal het kabinet bij de besluitvorming in de raad van gouverneurs een parlementair voorbehoud maken. Ook hier geldt, evenals in de fase van besluitvorming over een steunaanvraag, dat de Kamer tot drie werkdagen na het besluitvormingsmoment schriftelijk kan laten weten hierover met het kabinet binnen een week te willen overleggen (met inachtneming van voetnoot 6). Indien de Kamer niet om een dergelijk overleg verzoekt, dan komt het parlementaire voorbehoud te vervallen.

Fase 3 Einde financiële bijstandverlening of verkoop bankparticipatie door ESM

Voor deze fase geldt eveneens, net als voor de tweede fase, dat geen sprake is van een crisissituatie die een belemmering vormt voor de reguliere gang van zaken in het informatieverkeer tussen kabinet en Kamer. Ook gedurende deze fase vindt monitoring van de betreffende lidstaat plaats in de vorm van zogenaamde post programme monitoring. Het kabinet zal de Kamer periodiek over de resultaten van deze monitoring informeren.

Specifiek in het geval van verkoop van (een deel van) een bankparticipatie van het ESM zal het kabinet de Kamer voorafgaand aan besluitvorming hierover inlichten. Mocht hierbij sprake zijn van markt-/koersgevoelige informatie, dan zal dit vertrouwelijk gebeuren. Het kabinet zal hierbij tevens aandacht besteden aan de wijze waarop omgegaan wordt met de winst of het verlies op de directe herkapitalisatie.

Aandachtspunt

Na deze beschrijving van de drie verschillende fases in ESM-steunverlening wil ik dieper ingaan op het cruciale punt van openbaarheid versus vertrouwelijkheid van informatievoorziening.

Zoals eerder in deze brief genoemd is het uitgangspunt om alle crisismaatregelen in de eurozone vooraf in het openbaar met de Kamer te bespreken. Een debat over alle facetten van financiële steunverlening vereist dat de relevante informatie zo veel mogelijk openbaar is. Op deze manier kan de Kamer haar controlerende rol vervullen en kan de Minister van Financiën volledige verantwoording afleggen over afwegingen en ingenomen standpunten. In Europees verband zal ik mij ervoor blijven inspannen dat de relevante documenten tijdig en openbaar aan de nationale parlementen kunnen worden verstrekt, mits het geen markt-/koersgevoelige informatie bevat of informatie die het vertrouwen in specifieke lidstaten van de eurozone aantast, waardoor deze lidstaten verder in de problemen kunnen worden gebracht.

Tegelijkertijd kan niet voorbij worden gegaan aan het feit dat bij crisismaatregelen veel verschillende partijen zijn betrokken die een verschillende afweging kunnen maken over de mogelijke gevolgen en risico's van openbaarmaking. Met het oog op de Nederlandse relatie met andere eurozone-lidstaten en instellingen als het IMF, ESM en ECB kan het voorkomen dat niet alle relevante documenten publiekelijk met de Kamer kunnen worden gedeeld. Wanneer dit niet mogelijk is, zal het kabinet de relevante informatie vertrouwelijk doen toekomen en zodra dit mogelijk is de vertrouwelijkheid opheffen. Hiervan zal de Kamer in alle gevallen schriftelijk in kennis worden gesteld.

Slot

Sinds het begin van de euroschuldencrisis is veel tijd en energie gestoken in crisispreventie. Belangrijke stappen zijn op dit vlak reeds gezet of worden op korte termijn geïmplementeerd. Desalniettemin is het niet volledig uit te sluiten dat een ESM-lid op enig moment een beroep doet op financiële bijstand van het ESM. Met dit informatieprotocol voor crisismaatregelen in de eurozone hoop ik voor alle betrokkenen zodanige helderheid te hebben verschaft, dat er ten tijde van een crisissituatie geen enkele onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop het informatieverkeer tussen het kabinet en de Kamer plaatsvindt.

Ik zie met belangstelling uit naar de reactie van uw Kamer.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem