

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 863

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2011

Op 10 november ontving ik uw brief «Reactie op brief Algemene Rekenkamer van 15 augustus 2011 over controle op het Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)». In deze brief verzocht u mij om schriftelijk in te gaan op de door de leden van de commissie voor Financiën gesignaleerde zorgen en onrust over de werking van het ESM. Ook verzocht u mij u te informeren over het beoogde behandeltraject van het ESM verdrag. In deze brief ga ik in op deze verzoeken van de Tweede Kamer.

Europese planning en nationale ratificatie

In de brief aan uw Kamer over de planning van de besluitvorming Europese schulden crisis (Kamerstuk 21 501-20, nr. 586) heb ik u gemeld dat ondertekening op zijn vroegst voorzien was voor 29 november 2011. Inmiddels is duidelijk geworden dat vanwege de ontwikkelingen rondom verschillende eurolanden deze datum niet langer haalbaar wordt geacht. Naar verwachting zal ondertekening door de ministers van Financiën pas geschieden na november. Na ondertekening tijdens een Eurogroep plus bijeenkomst zal het ESM verdrag in de verschillende lidstaten dienen te worden goedgekeurd door de nationale parlementen en vervolgens geratificeerd. Ook zal de toevoeging van een nieuw, derde lid aan artikel 136 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ter goedkeuring worden voorgelegd. Het nieuwe lid van artikel 136 biedt de zekerheid dat het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie niet in de weg staat aan de oprichting van het ESM door de landen die de euro als munt hebben. Dit betekent dat het ESM verdrag en deze verdragswijziging tezamen met de memories van toelichting aangeboden zullen worden aan de Raad van State en vervolgens aan de Staten-Generaal.

Voor wat betreft de vraag van uw Kamer ten aanzien van het behandeltraject van het ESM verdrag is van belang dat het Koninkrijk niet wordt gebonden aan een verdrag zonder voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal. Voor deze goedkeuring door de Staten-Generaal kan

geopteerd worden voor uitdrukkelijke dan wel stilzwijgende goedkeuring. Gezien de grote belangstelling die uw Kamer in eerdere overleggen heeft getoond voor dit verdrag en het feit dat het in het onderhavige geval gaat om een verdrag waarbij grote financiële belangen gemoeid zijn voor Nederland, zal ik de Staten-Generaal vragen uitdrukkelijke goedkeuring bij wet aan dit verdrag te verlenen.

In het vervolg van deze brief zal ik ingaan op vragen die gerezen zijn rondom het ESM, zoals die onder meer blijken uit het in uw brief genoemde beeldfragment.

Waarom is het maatschappelijk kapitaal van het ESM vastgesteld op 700 miljard euro?

Voor het ESM is gekozen voor een zo efficiënt mogelijke kapitaalstructuur die leidt tot een stabiel leenvolume en een robuuste kredietwaardigheid. Het maatschappelijk kapitaal van 700 miljard euro past bij een effectief leenvolume van 500 miljard euro wat gelijk is aan het gezamenlijke leenvolume van de tijdelijke Europese Financiële Stabilisatie Faciliteit (EFSF, 440 miljard euro) en het Europese Financiële Stabilisatie Faciliteit Mechanisme (EFSM, 60 miljard euro). Om dit leenvolume op een stabiele wijze vorm te geven en daarbij de hoogst mogelijke kredietwaardigheid ter verzekering van dit leenvolume te verkrijgen en te houden zullen de ESM-leden zorgen voor een robuuste financieringsstructuur. Het ESM zal daarom een maatschappelijk en geplaatst kapitaal hebben van 700 miljard euro met een volgestort kapitaal van 80 miljard euro. Dit betekent dat het ESM voor maximaal 700 miljard aandelen aan de ESM-leden mag uitgeven en dat bij oprichting ook doet. Echter, niet de volledige 700 miljard euro wordt door de lidstaten direct op de aandelen gestort. Dit is bij oprichting beperkt tot 80 miljard euro. Hierdoor blijft over 620 miljard euro niet-volgestort kapitaal waarvan, indien noodzakelijk, de ESM-leden gevraagd kan worden om (een deel daarvan) alsnog vol te storten. Op de wijzen van besluitvorming hiertoe ga ik in de volgende paragraaf nader in. Doordat voor het ESM een maatschappelijk kapitaal van 700 miljard euro wordt vastgesteld wordt het leenvolume van 500 miljard euro volledig gedekt door het gestorte kapitaal van 80 miljard euro, en het niet-volgestorte kapitaal van de eurolanden. Door deze verhouding tussen oproepbaar kapitaal en gestort kapitaal zijn de hoogst mogelijk kredietbeoordeling van het ESM en het leenvolume van het ESM gewaarborgd. Het gestort kapitaal van 80 miljard euro dient daarbij als een buffer voor de financiële verplichtingen van het ESM. In vergelijking met het EFSF, waarbij uitsluitend sprake is van garanties en wordt vereist dat alle verplichtingen van het EFSF volledig gedekt worden door middel van beschikbare garanties van EFSF-leden met de hoogst mogelijke kredietbeoordeling, is de opzet van het ESM efficiënter. Dit komt doordat in het ESM sprake is van een structuur met een substantieel niveau van gestort kapitaal met de mogelijkheid om kapitaal gelijkmatig op te vragen. Een relatief hoog aandeel van geplaatst kapitaal zorgt volgens Eurostat er tevens voor dat de schuld van het ESM niet zal worden toegerekend aan de schuld van de ESM-leden.

Hoe kan ertoe worden besloten het maatschappelijk kapitaal van het ESM te verhogen?

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 inwerking-treding 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 verstreken 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.

Hoe kan ertoe besloten worden aanvullend kapitaal van de ESM-leden op te vragen?

Voor het opvragen van kapitaal voorziet het ESM verdrag in drie besluitvormingsprocedures. Naarmate de drempel voor het nemen van een dergelijke beslissing lager is, zijn de situaties waarin deze procedure kan worden gevolgd meer beperkt. In de eerste plaats kan de Raad van gouverneurs op elk moment kapitaal van de ESM-leden opvragen. Hiervoor is een besluit met onderlinge overeenstemming van de gouverneurs nodig en heeft Nederland dus een feitelijk veto. In de tweede plaats mogen de bewindvoerders, met een gewone meerderheid van stemmenkapitaal opvragen uitsluitend wanneer het kapitaal van het ESM is gezakt onder de eerder genoemde 80 miljard euro. Dit kan gebeuren wanneer een steun ontvangende lidstaat haar verplichtingen aan het ESM niet meer kan voldoen en het ESM het gestort kapitaal moet aanspreken om haar verplichtingen aan haar crediteuren te voldoen. De bewindvoerders vormen het dagelijks bestuur van het ESM. Elke gouverneur benoemt één bewindvoerder. Een procedure om op deze wijze kapitaal op te vragen is noodzakelijk om het leenvolume en de kredietwaardigheid van het ESM te kunnen waarborgen, aangezien de 80 miljard euro daarvan een belangrijk onderdeel uitmaakt. Ten slotte kan de directeur van het ESM kapitaal opvragen om te voorkomen dat het ESM haar verplichtingen ten opzichte van haar crediteuren niet na kan komen. De directeur wordt benoemd door de Raad van gouverneurs met een beslissing met gekwalificeerde meerderheid. De directeur is de vertegenwoordiger van het ESM en leidt de lopende zaken van het ESM volgens de aanwijzingen van de bewindvoerders. Deze bepaling voor het opvragen van kapitaal is nodig om te voorkomen dat het ESM in acute financiële problemen komt en om de kredietwaardigheid van het ESM te allen tijde te waarborgen. Voor het storten van kapitaal wordt altijd een redelijke termijn gesteld, waarbij deze korter zal zijn naar mate de noodzaak meer acuut is. Om deze reden is alleen voor de laatste situatie vastgelegd dat de ESM leden zich onherroepelijk en onvoorwaardelijk verbinden om, wanneer op basis van deze bepaling kapitaal door het ESM wordt opgevraagd, dit binnen zeven dagen te betalen, zonder dat daarvoor een voorafgaand besluit van de Raad van Gouverneurs of de bewindvoerders nodig is. Dit voorkomt vertraging, die grote gevolgen kan hebben voor het ESM. Alleen in uitzonderlijke, acute gevallen kan Nederland het opvragen van kapitaal dus niet met een veto tegenhouden. Deze gevallen zijn echter gelimiteerd en het is vooraf duidelijk vastgelegd om welke gevallen dit gaat, zoals hierboven aangegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie waarin gelijktijdig een steun ontvangende lidstaat niet meer aan haar verplichtingen aan het ESM kan voldoen, het ESM daardoor niet meer aan haar verplichtingen aan haar crediteuren kan voldoen en dit ertoe leidt dat de kredietwaardigheid van ESM in gevaar komt. Doordat de Staten-Generaal het ESM verdrag zal beoordelen en

formeel zal dienen goed te keuren alvorens dit verdrag in werking treedt, beoordeelt zij alle facetten van het ESM verdrag, waaronder de daarin vastgelegde besluitvormingsprocedures. Wanneer de Staten-Generaal haar goedkeuring geeft, geeft zij daarmee ook haar goedkeuring aan voor deze procedures. Na inwerkingtreding van het ESM is het van groot belang dat de in deze paragraaf genoemde procedures kunnen worden toegepast, aangezien deze van essentieel belang zijn voor de kredietwaardigheid van het ESM.

Leiden de voorrechten en immuniteiten van het ESM en de personen die daarvoor werkzaam zijn tot onaantastbaarheid van het ESM en de personen die daarvoor werkzaam zijn?

De voorrechten en immuniteiten die gelden voor het ESM en voor de personen die daarvoor werkzaam zijn, zijn in lijn met de praktijk voor internationale organisaties, waarbij de democratische controle is gewaarborgd. Aan alle internationale organisaties en de personen die daarvoor werkzaam zijn worden in zekere mate voorrechten en immuniteiten toegekend teneinde hun onafhankelijk functioneren mogelijk te maken. Dit wordt gedaan om de internationale organisatie, in dit geval het ESM, in staat te stellen op onafhankelijke wijze zijn taken te vervullen en te voorkomen dat staten met oneigenlijke middelen druk uitoefenen op de organisatie en diens personeel. De voor het ESM geldende voorrechten zijn vergelijkbaar met die voor bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD). De in het ESM verdrag genoemde personen genieten functionele immuniteit, dat wil zeggen immuniteit voor alles wat zij in het kader van hun ESM functie hebben verricht, maar niet voor privéhandelingen. De voorrechten en immuniteiten zorgen er niet voor dat het ESM, of de personen die daarvoor werkzaam zijn, boven de wet staan. Echter, op de onverkorte toepassing van nationaal recht wordt door de voorrechten en immuniteiten een uitzondering gemaakt. Bovendien kan, wanneer er een verschil van mening rijst tussen een ESM-lid en het ESM dan wel tussen ESM-leden onderling over de uitlegging of toepassing van het ESM verdrag, dit worden voorgelegd aan de Raad van gouverneurs. 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. Ik wil ten slotte graag benadrukken dat de immuniteiten en voorrechten geen invloed hebben op de verantwoording die een vertegenwoordiger van een land in de Raad van gouverneurs, als lid van de regering, moet afleggen aan zijn parlement.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager