

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1573

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2019

Uw Kamer heeft mij verzocht uiteen te zetten welke mogelijkheden de regering ziet om de beperkte controlemogelijkheden van de Europese Rekenkamer (ERK) op de Europese Centrale Bank (ECB) te verbeteren.¹ Met deze brief geef ik uitvoering aan dit verzoek, waarbij ik tevens inga op het reeds afgelegde traject.

Audit gap

De ERK en verschillende nationale rekenkamers, waaronder de Algemene Rekenkamer (ARK), hebben zich meermaals kritisch uitgelaten over lacunes in de controlebevoegdheden op Europees en nationaal niveau.² Sinds de invoering van het SSM is het toezicht op de zogeheten significante instellingen overgeheveld naar de ECB. Nationale rekenkamers die voorheen een mandaat hadden om het toezicht op alle banken te controleren, zijn met de komst van het SSM niet meer in staat om deze rol te vervullen ten aanzien van het toezicht op de significante instellingen. Het verlies van dit controlemandaat wordt niet gecompenseerd door het mandaat van de ERK ten aanzien van de ECB. Dit heeft consequenties voor de toegang tot informatie en daarmee de uitoefening van doelmatigheidscontroles door de ERK. De ECB heeft zich in het verleden op het standpunt gesteld dat het niet verenigbaar zou zijn met haar onafhankelijkheid als centrale bank, indien zij zou worden onderworpen aan een externe doelmatigheidscontrole. Dat standpunt lijkt inmiddels te zijn verlaten. Haar positie wordt verder mede ingegeven door geheimhou-

¹ Regeling van werkzaamheden d.d. 15 januari 2019, Handelingen II 2018/19, nr. 40, item 5, p. 9.

² Zie o.a. de brief van de Algemene Rekenkamer van 14 december 2017 aan de Tweede Kamer ter aanbieding van het gezamenlijke rapport van vijf nationale rekenkamers, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1476, de verklaring van het Contactcomité van de EU (CC 1/2018) van 13 november 2018, aangeboden door de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer bij brief van 26 november 2018, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1555 en Mededeling van de Europese Rekenkamer aan het Europees parlement over het verzoek van het Europees parlement om op de hoogte te worden gehouden inzake het probleem van toegang tot informatie in verband met de Europese Centrale Bank, 14 januari 2019.

dingsvoorschriften die aan informatieverstrekking richting de ERK in de weg zouden staan.

Mandaat Europese Rekenkamer

Het mandaat van de ERK om onafhankelijke externe controles bij de ECB te verrichten, in algemene termen neergelegd in het EU-Werkingsverdrag³, is nader bepaald in artikel 27, tweede lid, van het Vierde Protocol: «De bepalingen van artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn uitsluitend van toepassing op een doelmatigheidscontrole van de ECB». Ook de SSM verordening bevat een bepaling over het mandaat van de ERK ten opzichte van de ECB.⁴ Het is vooral deze bepaling die in de discussie over deze kwestie voor verwarring lijkt te zorgen. Hierin wordt het mandaat namelijk omschreven als controle op «het bestuur» van de ECB. Tegelijkertijd wordt de ERK specifiek verzocht om «rekening [te houden] met de bij deze verordening aan de ECB opgedragen toezichhoudende taken». De ERK heeft inmiddels opgeroepen tot het wijzigen van de SSM verordening, om duidelijk te maken dat de ERK onverkort bevoegd is om doelmatigheidscontroles uit te voeren ten aanzien van het toezicht door de ECB en dat de ERK, op grond van verdragsbepalingen, volledige toegang heeft tot documenten die zij daartoe noodzakelijk acht.

Mogelijkheden verbetering controle

Het wijzigen van de SSM verordening zou gaan volgens een bijzondere procedure, waarbij eenparigheid van stemmen vereist is.⁵ Dat lijkt op dit moment geen haalbare kaart. Hoewel verschillende lidstaten niet negatief staan tegenover een verduidelijking van het mandaat van de ERK, bestaat hier in Europees verband geen brede consensus over. Een dergelijke aanpassing kost ook veel tijd. Een weg naar het Hof van Justitie is eveneens geen reële optie. Vanuit juridisch oogpunt is het zeer onwaarschijnlijk dat een lidstaat beroep kan instellen tegen de beslissing van de ECB om bepaalde documenten niet ter beschikking te stellen aan de ERK.⁶ Bovendien is een gang naar Hof van Justitie kostbaar in termen van zowel tijd als goodwill.

De afgelopen jaren heeft Nederland zich in Europees verband ingezet om tot een oplossing te komen.⁷ Dit heeft er onder meer toe geleid dat de onduidelijkheden rondom de reikwijdte van het mandaat van de ERK in de evaluatie van het SSM zijn meegenomen. De Europese Commissie heeft in haar evaluatierapport de ERK en de ECB opgeroepen om een inter-institutionele overeenkomst te sluiten over de onderlinge informatie-uitwisseling in het kader van de controles van de ERK.⁸ Ik heb in mijn reactie op de motie-Snels laten weten uw Kamer te informeren zodra er

³ Artikelen 285 en 287(2) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

⁴ Artikel 19(7) Verordening (EU) nr. 1024/2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PbEU 2013, L 287).

⁵ Artikel 127(6) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

⁶ Het zou dan gaan om een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Ook voor een beroep wegens nalaten (artikel 265), vanwege het niet komen tot afspraken met de ERK over de onderlinge informatie-uitwisseling, zie ik geen mogelijkheden, nu er voor de ECB hier geen plicht tot handelen bestaat (vgl. art. 262 EU-Werkingsverdrag).

⁷ Zie o.a. Kamerstuk 34 049, nrs. 9 en 16 en Kamerstuk 22 112, nr. 2323 (bijlage met brief aan Nouy).

⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013, Brussel, 2017, COM (2017) 591.

concrete resultaten te melden zijn.⁹ Ook heb ik, in mijn brief van 17 januari 2019, uw Kamer toegezegd de nieuwe voorzitter van het SSM aan te spreken op de voortgang van totstandkoming van deze overeenkomst, wanneer deze bij een vergadering van de Eurogroep aanschuift.¹⁰

Op 14 januari jl. deed de ERK een persbericht uit waarin zij stelde dat de gesprekken met de ECB waren vastgelopen¹¹. Uit een mededeling aan het Europees parlement die de ERK diezelfde dag naar buiten bracht, komt een genuanceerder beeld naar voren: de ERK heeft een ontwerpversie van een memorandum of understanding aan de ECB voorgelegd, laatstgenoemde heeft nog niet inhoudelijk hierop gereageerd, omdat zij in afwachting zou zijn van een appreciatie van het voorstel door de stakeholders van de ECB en de Europese Commissie. Ik onderschrijf net als uw Kamer het belang van goed georganiseerde, sluitende publieke controle op het banktoezicht, op zowel nationaal als Europees niveau, en erken dat het proces om een inter-institutionele overeenkomst te sluiten lang duurt.

Conclusie

Vooralsnog ga ik ervan uit dat de inter-institutionele overeenkomst gestalte zal krijgen. Mede in het licht van de signalen van de ERK en de oproepen van uw Kamer neem ik een actieve houding aan. Ambtelijke werkgroepen en contacten worden ingezet om te inventariseren wat de positie van andere lidstaten is en om met andere lidstaten over dit onderwerp te spreken. Er zijn op ambtelijk niveau inmiddels ook signalen ontvangen dat verschillende lidstaten de noodzaak van het adresseren van de audit gap met een inter-institutionele overeenkomst herkennen. Daarnaast zal ik, zoals ik in het AO Ecofin van 17 januari jl. al aangaf, dit onderwerp onder de aandacht brengen in Nordic-Baltic verband alsmede in bilaterale contacten. Ik informeer uw Kamer voor de zomer over de voortgang.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1502.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1565.

¹¹ Zie <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/NewsItem.aspx?nid=11582>.