

Vergaderjaar 2011–2012

33 221

Goedkeuring van het op 2 februari 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland (Trb. 2012, 28)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. Inleiding

Een permanent stabiliteitsmechanisme is noodzakelijk om de financiële stabiliteit binnen de eurozone, en daarmee in Nederland, in noodgevallen te waarborgen. Een dergelijk permanent stabiliteitsmechanisme wordt met het onderhavige verdrag ingesteld. Het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (het ESM Verdrag) vormt het resultaat van de onderhandelingen tussen de lidstaten van de Europese Unie (de EU) voor de instelling van een permanent stabiliteitsmechanisme als onderdeel van een meer omvattende aanpak van de eurocrisis. In de verslagen en debatten over opeenvolgende bijeenkomsten van de regeringsleiders en staatshoofden en de Ecofin en Eurogroep komen de andere elementen van deze meer omvattende aanpak meer in detail terug. Het ESM zal van kracht worden op de datum dat de aktes van bekrachtiging van de verdragspartijen waarvan de oorspronkelijke inschrijvingen ten minste 90% van het totale aantal inschrijvingen in het maatschappelijk kapitaal vertegenwoordigen, bij de depositaris van het ESM Verdrag zijn gedeponereerd. Op 9 december 2011 hebben de regeringsleiders en staatshoofden hun streven bekend gemaakt om het ESM in werking te laten treden in juli 2012. Op het moment dat de tijdelijke stabiliteitsmechanismen – de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het Europese Financiële Stabiliteitsmechanisme (EFSM) – geen nieuwe verplichtingen ten behoeve van het verstrekken van financiële steun kan aangaan zal het ESM, wanneer voldoende lidstaten het ESM Verdrag hebben geratificeerd, de taak van de EFSF overnemen. In de tussenliggende periode dat het ESM van kracht is geworden en de rechten en verplichtingen van de EFSF nog niet volledig afgelopen zijn, zullen de EFSF en het ESM tijdelijk naast elkaar bestaan. De regeringsleiders en

¹ Het in het opschrift genoemde Tractatenblad 2012, nr. 28 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

staatshoofden hebben daarbij op 8 en 9 december 2011 besloten dat zij in maart 2012 zullen evalueren of de gecombineerde capaciteit van de EFSF en het ESM van 500 miljard euro toereikend is.

Totstandkoming van het ESM

De Nederlandse regering heeft, in samenspraak met het Nederlandse parlement, in de besluitvorming om te komen tot een veelomvattende aanpak voor de eurocrisis sterk ingezet op preventie. Wat Nederland betreft is een akkoord over het permanente stabiliteitsmechanisme ESM altijd afhankelijk geweest van substantiële en betekenisvolle stappen in het voorkomen van dergelijke crises in de toekomst.

Essentiële stappen in dit proces waren de overeenstemming in de Raad Economische en Financiële Zaken (de Ecofin Raad) op 14 en 15 maart 2011, 4 oktober 2011, de Eurotop van 21 juli 2011 en 26 oktober 2011, en de Europese Raad op 8 en 9 december 2011. Op 14 en 15 maart 2011 werd door de Ecofin Raad overeenstemming bereikt over de zes *governance* voorstellen ter versterking van het Stabiliteits- en Groeipact, waaronder een procedure voor het adresseren van macro-economische onevenwichtigheden en het introduceren van een richtlijn die minimumeisen stelt aan de nationale begrotingsraamwerken van lidstaten. De onderdelen van dit pakket zijn uitgebreid toegelicht in het verslag van de Eurogroep en de Ecofin Raad van 14 en 15 maart 2011.¹ Tijdens de Ecofin Raad van 4 oktober 2011 is het *governance* pakket met de zes voorstellen officieel bekrachtigd, waarmee het herziene Stabiliteits- en Groeipact en de nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichtigheden op 13 december 2011 al officieel in werking konden treden. Vervolgens is naar aanleiding van de Eurotop van 26 oktober 2011 besloten dat de positie van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken binnen de Europese Commissie zal worden versterkt.

Tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 is overeenstemming bereikt over de verdere versterking van de economische unie, in het bijzonder ten aanzien van begrotingsdiscipline en economische coördinatie, en de juridische verankering daarvan. Deze afspraken worden vastgelegd in een verdrag. Dit is uitgebreid toegelicht in het verslag van de Europese Raad van 8 en 9 december.² De lidstaten van de EU, waaronder alle eurolanden, die partij willen worden bij dit verdrag hebben zich gecommitteerd aan het belang van een begrotingsevenwicht en zullen dit principe, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië, in nationale wetgeving omzetten. Daarnaast zullen de regels van de buitensporigtekortprocedure voor lidstaten van de eurozone worden aangescherpt.

Financiële instabiliteit is echter nooit met zekerheid uit te sluiten. De Europese Raad van 28 en 29 oktober 2010 bereikte daarom overeenstemming over de noodzaak van het oprichten van een permanent noodmechanisme om de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel te waarborgen. De Europese Raad van 16 en 17 december 2010 besloot vervolgens tot de oprichting van het permanente noodmechanisme ESM. Op 21 maart 2011 heeft de Eurogroep, aangevuld met de andere lidstaten van de EU (de Eurogroep+), overeenstemming bereikt over de modaliteiten en details van het ESM zoals deze zijn vastgelegd in het ESM *Termsheet*. Dit *Termsheet* is evenals het Verslag van de Eurogroep+ van 21 maart 2011 verzonden aan het parlement.³ Vervolgens heeft de Europese Raad tijdens haar bijeenkomst van 24 en 25 maart 2011 ingestemd met de veelomvattende aanpak van de eurocrisis inclusief de oprichting van het ESM conform de modaliteiten en details van de Eurogroep+⁴. Op 11 juli 2011 ondertekenden de Ministers van Financiën een eerdere versie van het ESM verdrag. Aangezien op de bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone van 21 juli 2011 werd besloten het instrumentarium van de EFSF en het ESM uit te

¹ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-70, nr. 788.

² Kamerstukken II 2011/12, 21 501-20, nr. 603.

³ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 789.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 528.

breiden, werd het noodzakelijk om deze afspraken in het op 11 juli tot stand gekomen verdrag op te nemen en deze zo te wijzigen. Tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 is de intentie uitgesproken om het ESM in werking te laten treden in juli 2012, mits voldoende lidstaten het ESM Verdrag hebben geratificeerd.¹ Na uitwerking van het ESM Verdrag op technisch en politiek niveau hebben de Permanente Vertegenwoordigers bij de Europese Unie op 2 februari 2012 het ESM Verdrag namens hun onderscheiden staten ondertekend. In de periode tussen de aanname door de Eurogroep+ van het ESM *Term sheet* en de uiteindelijke ondertekening van het ESM Verdrag hebben er zowel op het ambtelijke niveau van de *Task Force on Coordinated Action*, als op het politieke niveau van Ministers van Financiën en staatshoofden en regeringsleiders verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden. Deze bijeenkomsten hadden tot doel de afspraken technisch en juridisch nader uit te werken en zo het ESM Verdrag verder vorm te geven.

De Nederlandse inzet in de veelomvattende aanpak van de eurocrisis en in de discussies over de oprichting van het ESM is in nauwe samenspraak met de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot stand gekomen. Een sterke rol van het Internationaal Monetair Fonds (het IMF), zowel op technisch als op financieel vlak, strikte beleidscondities behorende bij steunverlening en een adequate betrokkenheid van de private sector conform de praktijk van het IMF zijn hierbij door de Nederlandse regering steeds als belangrijke onderdelen van het ESM gekenmerkt. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft over de veelomvattende aanpak van de eurocrisis en het ESM overleg gevoerd met de Minister-President, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken tijdens plenaire debatten ter voorbereiding op de Europese Raden en de Eurozone Toppen.² Tevens hebben er algemeen overleggen ter voorbereiding op de Ecofin Raden en Eurogroepen met de Minister van Financiën plaatsgevonden.³ Van deze discussies in Brussel hebben de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal telkens een verslag ontvangen.⁴

Algemeen oordeel

De Nederlandse regering 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. De Nederlandse regering heeft daarnaast in zijn brief van 7 september 2011⁵ zijn visie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie en de preventie van financiële stabiliteit uiteengezet.

Als voorwaarde voor de oprichting van een permanent stabiliteitsmechanisme heeft Nederland geëist dat ook betekenisvolle stappen worden gezet om de economische en budgettaire coördinatie in de eurozone te versterken. Nederland heeft zich daarbij sterk ingezet voor het verbeteren van de begrotingsdiscipline door onder andere het versterken van de positie van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken, met het oog op de onafhankelijke en objectieve rol van de Commissie bij het begrotingstoezicht en meer automatische besluitvorming in het Stabiliteits- en Groeipact.

Mede door de Nederlandse inzet zijn op 13 december 2011 de zes *governance* voorstellen in werking getreden. Het betreft hier ten eerste de versterking van het Stabiliteits- en Groeipact, waaronder een concrete numerieke maatstaf voor gewenste schuldafname, die er toe zal leiden dat landen met overheidsschulden boven het Verdragscriterium van 60% BBP meer zullen moeten doen om deze schulden stelselmatig af te bouwen.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-20, nr. 602.

² Zie hiervoor de Geannoteerde Agenda van de Europese Raad van 16 en 17 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 494), van 4 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 498) en van 24 en 25 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 524) de Geannoteerde Agenda van de Eurozone Top van 11 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 512), de Brief van de minister van Financiën aangaande de Eurotop van 21 juli 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 819), de Geannoteerde Agenda van de Eurotop en Europese Raad van oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 856) en de Geannoteerde Agenda van de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-20, nr. 598).

³ Zie hiervoor de Geannoteerde Agenda van de Eurogroep en de Ecofin Raad van 6 en 7 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 767), van 17 en 18 januari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 772) en van 14 en 15 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 775).

⁴ Zie hiervoor het Verslag van de Europese Raad van 16 en 17 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 496), het Verslag van de Europese Raad van 4 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 507), het Verslag van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 528), het Verslag van de Eurozone Top van 11 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 525), de Verslagen van de Eurogroep en de Ecofin Raad van 6 en 7 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 771), van 17 en 18 januari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 774) en van 14 en 15 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 784), de Kamerbrief Stand van zaken discussie Eurogroep over breed maatregelenpakket ter bestrijding van de eurocrisis van 16 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 778), het Verslag van de Eurogroep+ van 21 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 789), het Verslag van de Eurotop van 21 juli 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-20, nr. 821), het Verslag van de Eurotop van 26 oktober 2011 (Kamerstukken 2011/12, 21 501-20 nr. 582) en het Verslag van de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 (Kamerstukken II 2011/2012, 21 501-20, nr. 602).

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 21 501-07, nr. 839.

Daarnaast bevatten de *governance* voorstellen een procedure voor het mitigeren van macro-economische onevenwichtigheden. Met de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden zijn voor het eerst bindende afspraken gemaakt over het opsporen, voorkomen en mitigeren van (potentieel schadelijke) macro-economische onevenwichtigheden. Eurolanden waar onevenwichtigheden worden geconstateerd die potentieel schadelijk zijn voor het goed functioneren van de eurozone, kunnen in het uiterste geval een financiële sanctie tegemoet zien indien er geen bereidheid is om in afdoende maatregelen te nemen om de onevenwichtigheid tegen te gaan.

De *governance* voorstellen bevatten verder een richtlijn die minimum-eisen stelt aan de nationale begrotingsraamwerken van lidstaten. De eisen betreffen onder andere het prudent ramen van de economische aannames die ten grondslag liggen aan de nationale begrotingen, het hebben van een meerjarenraamwerk voor de begroting, het maken van budgettaire afspraken met medeoverheden en het bieden van transparantie over onder andere afgegeven garanties.

Mede op aandringen van de Nederlandse regering zijn tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 verdere substantiële stappen gezet op het gebied van budgettaire discipline, die zullen worden vastgelegd in een verdrag («Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie») dat op 2 maart 2012 is ondertekend waarna aan het parlement een wetsvoorstel tot goedkeuring van de overeenkomst zal worden voorgelegd. De lidstaten (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië) hebben zich hierin op Europees niveau geëngageerd aan het belang van begrotingsevenwicht en zullen dit principe in nationale wetgeving omzetten. Lidstaten dienen hier ook een automatisch correctiemechanisme aan toe te voegen dat in werking treedt zodra lidstaten significant afwijken van structureel begrotingsevenwicht of het vereiste tempo waarin naar structureel evenwicht dient te worden bewogen. De deelnemende lidstaten spreken op voorstel van de Commissie nadere bepalingen af over de invulling van dit correctiemechanisme. Het Europees Hof van Justitie in Luxemburg zal bevoegd zijn toe te zien op de omzetting van deze afspraak in nationaal recht, en ook in staat zijn een sanctie te kunnen opleggen wanneer lidstaten persisteren in het niet in afdoende mate omzetten in nationale wetgeving van de afspraken over begrotingsevenwicht. Deze afspraak vormt een aanvulling op de huidige EU Verdragen waarin de aandacht vooral uitgaat naar het terugdringen van een buitensporig tekort in plaats van het belang van het hebben van begrotingsevenwicht.

In lijn met de Kabinetsvisie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie is in het voornoemde verdrag tevens opgenomen dat de besluitvorming bij alle stappen in de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, en niet slechts bij enkele stappen zoals is vastgelegd in de voornoemde *governance* voorstellen, voor eurolanden meer automatisch wordt. Dit betekent concreet dat alle stappen bij een buitensporigtekort-procedure bij een tekort hoger dan 3% BBP, aanbevelingen en voorstellen van de Commissie worden geacht te zijn aangenomen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de eurolanden zich hier tegen verzet. Dit gaat verder dan de afspraken die hierover zijn gemaakt in het herziene Stabiliteits- en Groeipact, aangezien hier het principe van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in de correctieve arm alleen bij de laatste stap in de procedure (het wel of niet uitdelen van een financiële sanctie) wordt toegepast. Met de afspraken in het verdrag wordt dus tevens de positie van de Commissaris verantwoordelijk voor Economische en Monetaire Zaken verder versterkt ten opzichte van de Raad.

Voor Nederland is het ook essentieel 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 («ECB»). Strikte beleidscondities en goede monitoring van steunprogramma's zijn voor Nederland altijd van groot belang geweest. 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.

De Nederlandse inzet is verder gericht geweest op het realiseren van onderlinge overeenstemming in de besluitvorming voor het activeren van het ESM en voor andere belangrijke beslissingen die de (financiële) belangen van Nederland kunnen raken. Dat houdt in dat een besluit wordt genomen op basis van unanimiteit van de ESM-leden die deelnemen aan de stemming, waarbij een stemonthouding de besluitvorming niet kan blokkeren. Hierbij is de mogelijkheid geboden om in noodsituaties, waarin urgente besluitvorming noodzakelijk is, door middel van een slagvaardig noodmechanisme af te kunnen wijken van deze regel van onderlinge overeenstemming.

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. Deze inzet heeft er mede toe geleid dat de nationale rekenkamers van de ESM-leden gezamenlijk met de Europese Rekenkamer en andere instellingen via het auditcomité zullen opereren als een ESM specifieke publieke controle instantie.

Ten slotte heeft Nederland zich hard gemaakt voor een robuuste kapitaalstructuur voor het ESM. Het ESM dient immers in staat te zijn onder moeilijke marktomstandigheden financiering aan te trekken. Een kapitaalstructuur met een substantieel niveau van gestort kapitaal draagt niet alleen bij aan het behalen van de hoogst mogelijke kredietwaardigheid, maar zorgt er tevens voor dat de structuur van het ESM efficiënter is dan die van de EFSF. Bovendien zorgt een relatief hoog aandeel van gestort kapitaal volgens een voorlopige beoordeling van Eurostat – het statistische bureau van de EU – ervoor dat de schuld van het ESM niet zal worden toegerekend aan de ESM-leden. De Nederlandse regering is daarom ook voorstander geweest van de intentie die de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 hebben uitgesproken om het ESM, en daarmee deze efficiënte kapitaalstructuur indien mogelijk vervroegd in werking te laten treden.

Uiteraard zijn er risico's verbonden aan de deelname in het ESM. De Nederlandse regering acht de risico's van het niet ingrijpen in tijden van financiële instabiliteit echter aanzienlijk groter met potentieel hoge kosten voor Nederland. De financieel-economische crisis in Europa heeft laten zien dat een permanent stabiliteitsmechanisme noodzakelijk is om de stabiliteit in de eurozone te bewaken. Het ESM zal dan ook in belangrijke mate bijdragen aan het bewaken van deze financiële stabiliteit en is daarmee onontbeerlijk voor de belangen van Nederland.

II. Permanent stabiliteitsmechanisme ESM

Het ESM Verdrag is ondertekend door de landen die de euro nu als munt hebben. Van landen die in de toekomst toetreden tot de eurozone wordt verwacht dat zij dan ook toetreden tot het ESM. Deze landen zullen

toegelaten worden op basis van gelijke voorwaarden als die voor de bestaande ESM-leden gelden.

Net als de EFSF zal het ESM alleen financiële bijstand bieden aan ESM-leden onder zeer strikte voorwaarden, vergelijkbaar met die van het IMF, en indien dat onontbeerlijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Het ESM kent vijf instrumenten om bijstand te verstrekken: (1) Het ESM kan dit doen door een lening te verstrekken vergelijkbaar met de macro-economische aanpassingsprogramma's die in 2010 aan Ierland en Portugal is verleend, (2) door leningen te verstrekken aan ESM-leden ten behoeve van de herkapitalisatie van financiële instellingen, (3) door preventieve programma's op te zetten, en (4) door obligaties van het betrokken ESM-lid op te kopen op de primaire markt en (5) in uitzonderlijke gevallen op de secundaire markt. Een eventuele betrokkenheid van de private sector bij bijstand van het ESM zal conform de praktijk van het IMF zijn. In lijn met de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen voor het ESM Verdrag zal het ESM zeer nauw samenwerken met het IMF in het bieden van bijstand. Het IMF kan niet door het ESM Verdrag gebonden worden aangezien het IMF geen partij daarbij is. Bij ieder programma zal echter steeds een actieve bijdrage van het IMF worden gezocht, zowel voor wat betreft de expertise van het IMF, als financieel. Daarom zal een ESM-lid altijd waar dat mogelijk is, parallel aan een aanvraag tot bijstand van het ESM, gelijktijdig eenzelfde aanvraag moeten doen bij het IMF.

In een zuiver privaatrechtelijke situatie wordt bij een faillissement de boedel, die een bepaalde omvang heeft, verdeeld. De preferente schuldeisers worden eerst betaald, wat overblijft, gaat naar de overige crediteuren. Een land kan echter niet door een rechter failliet worden verklaard. De Staat heeft geen eindig bestaan. Dit brengt met zich mee dat er geen boedelscheiding is door een curator. De bevoorrechte status heeft in de internationale context dan ook betrekking op de rangorde bij een eventuele herstructurering. De regeringshoofden hebben verklaard dat het ESM op een vergelijkbare wijze als het IMF een bevoorrechte status zal genieten, waarbij geldt dat het IMF senior zal zijn ten opzichte van het ESM. Hiermee is verklaard dat het ESM en IMF voorrang krijgen op andere crediteuren, waarbij het IMF weer voorrang krijgt boven het ESM. In het geval dat financiële bijstand van het ESM aan Griekenland, Ierland of Portugal volgt op de lopende programma's voor deze lidstaten, zal het ESM voor deze financiële bijstand geen aanspraak maken op de bevoorrechte status zoals verklaard door de regeringshoofden.

Het ESM zal worden opgericht als nieuwe internationale organisatie met volledige (internationale) rechtspersoonlijkheid onder internationaal publiekrecht en zal gevestigd worden in Luxemburg. Het ESM zal aandelen hebben, die verdeeld worden onder de ESM-leden op basis van hun bijdragen in het maatschappelijk kapitaal aan het ESM. De Raad van gouverneurs van het ESM is samengesteld uit bewindslieden van de ESM-leden die verantwoordelijkheid dragen voor de nationale financiën. Daarnaast heeft het ESM een Raad van bewind, waarvoor elk ESM-lid een lid afvaardigt. De Raad van bewind zal die taken uitvoeren die uitdrukkelijk aan hem zijn opgedragen. Alle ministers krijgen één stem. De belangrijkste besluiten zullen in de regel worden genomen op basis van onderlinge overeenstemming. Deze stemprocedure zal gelden voor belangrijke besluiten binnen het ESM, zoals het verstrekken van financiële bijstand, de voorwaarden behorende bij deze bijstand, het leningvolume van het ESM en eventuele veranderingen in het instrumentarium van het ESM. In noodsituaties waarin het niet nemen van een besluit ter verlening of implementatie van steun leidt tot een bedreiging van de economische

en financiële stabiliteit van de eurozone kan hiervan afgeweken door besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid van 85%.

Ook EU-lidstaten die de euro niet als munt hebben, kunnen deelnemen aan de verlening van bijstand; op ad-hoc basis en parallel aan het ESM. Zij zullen dan als waarnemers deelnemen aan de vergaderingen die betrekking hebben op de bijstand waaraan zij deelnemen. Daarnaast kunnen relevante (vertegenwoordigers van) organisaties zoals het IMF, de ECB en de Europese Commissie op uitnodiging als waarnemer aanwezig zijn bij vergaderingen.

III. Verhouding met het EU-Werkingsverdrag

In het Besluit 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 (Pb EU 2011, L 91/1) heeft de Europese Raad besloten dat aan artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (het EU-Werkingsverdrag) een derde lid wordt toegevoegd. Het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit Besluit is gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel aan het parlement voorgelegd.

Op grond van het toe te voegen derde lid van artikel 136 van het EU-Werkingsverdrag wordt het voor de lidstaten die de euro als munt hebben mogelijk gemaakt om een stabiliteitsmechanisme in te stellen dat geactiveerd wordt indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Gezien de sterke verwevenheid van de eurozone kunnen ernstige risico's voor de financiële stabiliteit van een enkele lidstaat die de euro als munt heeft, de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel in gevaar brengen. Ook bepaalt het derde lid dat verlening van financiële steun, indien vereist, aan strikte voorwaarden gebonden zal zijn. Hieruit blijkt dat het gewijzigde EU-Werkingsverdrag eisen zal stellen aan de activering van het stabiliteitsmechanisme. Artikel 136, derde lid, van het EU-Werkingsverdrag verzekert dat de landen die de euro als munt hebben bevoegd zijn om het ESM in te stellen. De formulering sluit niet uit dat EU-lidstaten die de euro niet als munt hebben een dergelijk mechanisme (mede) instellen. Enkel landen die de euro als munt hebben zijn partij bij het ESM Verdrag en het is dus zeker dat zij met het instellen van het mechanisme niet in strijd handelen met het EU-Werkingsverdrag en artikel 125 over de «no-bail-out» in het bijzonder. Artikel 136, derde lid, van het EU-Werkingsverdrag bepaalt dat het mechanisme slechts mag worden geactiveerd als dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Aan deze voorwaarde wordt voldaan door deze voorwaarde op te nemen in artikel 3, waarin het doel van het ESM Verdrag is opgenomen en in artikel 12, eerste lid, van het ESM Verdrag, waarin de beginselen voor activiteiten van het ESM zijn neergelegd. Bovendien is deze voorwaarde verwoord in overweging 6 van de preambule. Artikel 3, artikel 12, eerste lid en overweging 6 van de preambule benoemen specifiek de financiële stabiliteit van de lidstaten van de eurozone, naast de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel, om het stabilisatiemechanisme te activeren. Het ESM Verdrag bevat op diverse plaatsen verwijzingen naar het waarborgen van de stabiliteit van de eurozone in haar geheel. Ook hier kan worden gewezen op artikel 3 en 12, eerste lid, van het ESM Verdrag. Bovendien wordt deze voorwaarde gesteld in artikel 13, eerste lid, onder a, waarin de Europese Commissie in voorkomend geval de opdracht krijgt vast te stellen of er een risico bestaat voor de eurozone in haar geheel. Ook de vierde en zesde overweging van de preambule kennen een verwijzing naar deze voorwaarde.

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (het EU-Verdrag) en het EU-Werkingsverdrag hebben voorrang op het ESM Verdrag. Het ESM

Verdrag kent geen bepalingen die tot doel hebben aan het EU-Verdrag en het EU-Werkingsverdrag te derogeren. Het doel van het ESM Verdrag is in wezen juist om in uitzonderlijke situaties financiële steun te verlenen aan ESM-leden zodat de doelstellingen van de Unie niet in gevaar komen. In dat licht zijn alle partijen bij het ESM Verdrag lidstaat van de EU die zich op grond van artikel 4, derde lid, van het EU-Verdrag hebben verplicht alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de EU-Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de EU voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Voorts moeten de ESM-leden zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

Het ESM Verdrag geeft de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) uitvoerende en adviserende taken. Hiermee wordt gezorgd dat besluiten op grond van het ESM Verdrag zoveel mogelijk aansluiten bij het Unierecht – bijvoorbeeld bij besluiten en aanbevelingen in het Stabiliteits- en Groeipact – en het Uniebeleid versterken. De EU-Verdragen verzetten zich niet tegen deze taken buiten de Unie. Uit de tiende overweging van de preambule blijkt overigens dat de regeringen van alle lidstaten van de Europese Unie met deze nieuwe taken van de Commissie en de ECB hebben ingestemd.

Een gevolg van de gekozen intergouvernementele structuur en de zelfstandige werking van het ESM-verdrag buiten de autonome rechtsorde van de EU om, is dat het afleggen van verantwoording door de organen van het ESM niet binnen de bekende EU-structuren plaatsvindt, maar via intergouvernementele kanalen. Hierbij zij vermeld dat de verdragsluitende partijen van het ESM-verdrag momenteel niet gelijk zijn aan de verdragsluitende partijen van het EU-verdrag. Het Europees Parlement heeft geen rol binnen het ESM. Dit geldt wel voor twee andere EU-instellingen namelijk het Hof en de Europese Rekenkamer. Het Hof van Justitie van de Europese Unie kan als arbiter optreden indien een ESM-lid een besluit van de Raad van gouverneurs betwist en het geschil daarover aan het Hof voorlegt (artikel 37, derde lid, van het ESM-Verdrag). De Europese Rekenkamer heeft zitting in het externe auditcomité van het ESM (zie Hoofdstuk 5) en krijgt hiermee een aanvullende taak in samenwerking met nationale rekenkamers van ESM-landen. Deze nieuwe taak van de Europese Rekenkamer wordt specifiek door het ESM-verdrag toegekend en begrensd en is niet strijdig met de bevoegdheden van deze EU-instelling zoals neergelegd in het EU Werkingsverdrag. Het is daarop een bijzondere aanvulling (artikel 287, vierde lid, tweede alinea, VWEU). Gegeven de intergouvernementele aard van het ESM-verdrag is de publieke en democratische controle op intergouvernementele wijze vorm gegeven. Ministers 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. In het ESM-verdrag zijn minimumbepalingen neergelegd ten aanzien van de bevoegdheden, die aangevuld zullen worden via nog nader overeen te komen interne Statuten ofwel de zogenoemde «by-laws», vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Statuten van de Europese Centrale Bank waarin nadere en aanvullende taakomschrijving is neergelegd. Deze Statuten worden met gekwalificeerde meerderheid door de Raad van gouverneurs opgesteld en kunnen herzien worden indien daartoe aanleiding is. Nederland heeft als één van de weinige lidstaten zich sterk gemaakt voor adequate publieke controle op het ESM waarbij de regering intensief opgetrokken heeft samen met de Algemene

Rekenkamer. Voor de nader overeen te komen «by-laws» is het zaak dat naast Nederland ook andere lidstaten en rekenkamers zich sterk maken voor publieke controle op het ESM.

De verantwoording die voor het ESM afgelegd wordt aan nationale parlementen gaat verder dan voor andere internationale financiële instellingen zoals het IMF. Het parlement wordt zoveel mogelijk voorafgaand aan besluitvorming in het ESM geraadpleegd. De goedkeuring van de Nederlandse deelname aan het ESM doet bovendien niets af aan het binnen de verplichtingen van het ESM verdrag vooraf willen betrekken van het parlement bij besluitvorming in het ESM. In combinatie met de betrokkenheid van zowel nationale rekenkamers als de Europese Rekenkamer is in het ESM verdrag daarmee een adequate basis gelegd voor de waarborging van publieke en democratische controle op het ESM.

IV. Artikelsgewijze toelichting

Preambule

In de preambule wordt de achtergrond van het ESM toegelicht en worden enkele essentiële afspraken gemarkeerd. Verschillende onderdelen van de preambule zijn overgenomen uit de Conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart, 21 juli, 26 oktober en 8 en 9 december 2011. Zo wordt in preambule (5) een koppeling gelegd tussen het verdrag voor stabiliteit, coördinatie en *governance* in de Economische en Monetaire Unie en het ESM verdrag. Bepaald is dat in het kader van nieuwe steunprogramma's vanaf maart 2013 het noodzakelijk is voor een lidstaat om aan een tweetal zaken te voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor ESM stabiliteitssteun: 1) het verdrag voor stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie moet zijn geratificeerd en 2) het principe van structureel begrotingsevenwicht moet adequaat in nationale wetgeving zijn omgezet, waarbij is bepaald dat dit laatste moet gebeuren maximaal 1 jaar nadat het verdrag in werking is getreden (de streefdatum voor inwerkingtreding van het verdrag is 1 januari 2013). Onder preambule (6) is vastgelegd dat het aanvankelijke maximale leningvolume van het ESM is vastgesteld op 500 miljard euro, met inbegrip van de uitstaande EFSF leningen. De Europese Raad van 8 en 9 december 2011 heeft besloten dat het maximale gecombineerde leningvolume van 500 miljard euro van de EFSF en het ESM in maart 2012 geëvalueerd zal worden. Onder (8) wordt de betrokkenheid van het IMF vastgelegd, onder (9) de betrokkenheid van EU-lidstaten die de euro niet als munt hebben en onder (10) de betrokkenheid van de ECB benadrukt. Onder (11) wordt verwezen naar een verklaring van de Eurogroep dat vanaf januari 2013 gestandaardiseerde en zogenaamde collectieve-actieclausules met identiek juridisch effect in het nieuw uit te geven schuldpapier van eurozone lidstaten zal worden opgenomen. Het Economisch en Financieel Comité heeft op verzoek van de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 de juridische structuren uitgewerkt ten behoeve van het introduceren van collectieve-actieclausules in staatsobligaties van de eurolanden. Tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 hebben de staatshoofden en regeringsleiders benadrukt dat private sector betrokkenheid conform de IMF praktijk zal worden toegepast. Dit uitgangspunt heeft als zodanig zijn weerslag gevonden onder (12). De Nederlandse regering heeft dit steeds gesteund omdat daarmee wordt aangesloten bij de internationaal gangbare praktijk van het IMF. Aan de hand van een schuldhoudbaarheidsanalyse stelt het IMF de ernst van het eventuele schuldenprobleem vast. Bij solvabiliteitsproblemen en een onhoudbare schuld is mogelijk betrokkenheid van de private sector benodigd om de schuldhoudbaarheid te herstellen. Onder (13) wordt herinnerd aan de verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU van 24 en 25 maart 2011 dat het ESM een bevoorrechte status zal genieten op eenzelfde wijze als het

IMF, waarbij het IMF als bevoorrechte crediteur een hogere status heeft dan het ESM. Indien financiële bijstand door het ESM voor een ESM-lid volgt op een op het tijdstip van ondertekening van dit Verdrag bestaand Europees programma voor het verlenen van financiële bijstand voor dat ESM-lid, zal het ESM voor die financiële bijstand geen aanspraak doen op de bevoorrechte status als verklaard door de staatshoofden en regeringsleiders van de EU. Het ESM zal in een dergelijk geval dezelfde status genieten als de andere leningen en verplichtingen van het ESM-lid dat bijstand ontvangt, met uitzondering van de leningen van het IMF. Aangezien de leningen die door het ESM worden verstrekt tot de officiële schuld van het ESM-lid worden gerekend genieten de leningen dezelfde waarborgen als de overige officiële schuld.

Hoofdstuk 1 Algemene Bepalingen

In dit hoofdstuk is bepaald dat het ESM een internationale financiële instelling is (artikel 1, eerste lid). Landen kunnen toetreden tot het ESM vanaf het moment van inwerkingtreding van een besluit van de Raad van de EU tot intrekking van hun derogatie in verband met de deelname aan de euro (artikel 2, eerste lid). Ook wordt in dit hoofdstuk het doel van het ESM uiteengezet; enerzijds om financiële bijstand te verlenen aan ESM-leden die in financiële problemen verkeren of daardoor bedreigd worden en anderzijds om financiering daarvoor aan te trekken (artikel 3). De financiële bijstand moet onontbeerlijk zijn om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen (artikel 3 en 12, eerste lid).

Hoofdstuk 2 Bestuur

De samenstelling en de bevoegdheden van de Raad van gouverneurs (artikel 5) en de Raad van bewind (artikel 6) van het ESM worden in dit hoofdstuk beschreven, evenals de rol van de directeur (artikel 7). Elk ESM-lid benoemt een lid van de Raad van gouverneurs en een vervanger. Elk lid van de Raad van gouverneurs mag een lid van de Raad van bewind en een vervanger benoemen (artikel 6, eerste lid). Besluiten van deze organen worden genomen met onderlinge overeenstemming, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of met gewone meerderheid van stemmen (artikel 4, tweede lid). Bij onderlinge overeenstemming is eenparigheid van stemmen vereist van de aanwezige leden, waarbij stemonthoudingen niet worden meegenomen in de telling (artikel 4, derde lid). Bij gekwalificeerde meerderheid is tachtig procent van de stemmen vereist en bij gewone meerderheid is een meerderheid van de stemmen vereist (artikel 4, vierde en vijfde lid). In noodgevallen waarin de Europese Commissie en de ECB beide concluderen dat verzuim om een besluit conform artikel 13 tot en met 18 te nemen ten aanzien van het verstrekken of implementeren van financiële steunverlening de economische en financiële stabiliteit van de eurozone in gevaar brengt, zal er gebruik gemaakt worden van een noodprocedure om besluiten te nemen. In dit geval zal een gekwalificeerde meerderheid van 85% van de geplaatste stemmen genoodzaakt zijn om een besluit van de Raad van gouverneurs conform artikel 5, zesde lid, sub e en f en een besluit van de Raad van bewind te nemen met onderlinge overeenstemming. Indien gebruik wordt gemaakt van deze noodprocedure voor steunverstrekking, zal er een separaat noodreservefonds gecreëerd worden uit de reguliere middelen van het ESM, namelijk uit het reservefonds en het gestort kapitaal van het ESM.¹ Het dan gecreëerde noodreservefonds heeft als doel het afdekken van de risico's die verbonden zijn met de door de noodprocedure overeengekomen steunverstrekking. Het noodreservefonds voor de met noodprocedure overeengekomen steunverstrekking moet op deze manier voorkomen dat er extra geld wordt opgevraagd van de ESM-leden bij eventuele tegenvallers op de desbetreffende steunver-

¹ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 884.

strekking. De Raad van gouverneurs kan met onderlinge overeenstemming besluiten om de middelen van het noodreserfefonds te retourneren naar de reguliere middelen van het ESM.

De Raad van gouverneurs neemt op basis van onderlinge overeenstemming belangrijke beslissingen ten aanzien van het ESM. Hieronder valt onder meer het opvragen van kapitaal (artikel 5, zesde lid, sub b), het verhogen van het maatschappelijk kapitaal van het ESM (artikel 5, zesde lid, sub c), het verlenen van financiële bijstand aan een ESM-lid en de (financiële) voorwaarden daarvoor (artikel 5, zesde lid, sub e), aanpassingen in de prijsstructuur en het prijsstellingbeleid (artikel 5, zesde lid, sub g) en de delegatie van taken aan de Raad van bewind (artikel 5, zesde lid, sub l). Artikel 10 bepaalt dat de Raad van gouverneurs kan besluiten tot verhoging van het maatschappelijk kapitaal van het ESM, zoals vastgelegd in artikel 8, eerste lid, en bijlage II, en daartoe het ESM Verdrag kan wijzigen. Artikel 10 bepaalt vervolgens dat een dergelijke wijziging eerst in werking kan treden nadat de toepasselijke nationale procedures zijn doorlopen. Voor Nederland betekent dit dat dergelijke wijzigingen aan een parlementaire goedkeuring zullen worden onderworpen. Het betreft immers een wijzigingsverdrag, dat net als het verdrag zelf, aan parlementaire goedkeuring onderworpen moet worden op grond van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet. Een wijziging van bijlage II zal niet zelfstandig aan goedkeuring worden onderworpen, aangezien een dergelijke wijziging een gevolg is van een wijziging van het kapitaal van het ESM. Overige, in artikel 5, zevende lid, genoemde beslissingen, worden met gekwalificeerde meerderheid genomen.

De Raad van bewind voert die taken uit die in het ESM Verdrag, of door de Raad van gouverneurs, aan haar zijn gedelegeerd en neemt in de regel besluiten met gekwalificeerde meerderheid (artikel 6, vijfde lid, en 6). De Raad van bewind waarborgt dat het ESM functioneert in overeenstemming met het ESM Verdrag (artikel 6, zesde lid). Bij zowel vergaderingen van de Raad van gouverneurs, als van de Raad van bewind kunnen, naar gelang de aard van de vergadering, waarnemers aanwezig zijn van de Europese Commissie, de ECB, EU lidstaten die de euro niet als munt hebben en die deelnemen in de bijstand van het ESM en andere (vertegenwoordigers van) organisaties. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het IMF (artikel 5, tweede, derde en vierde lid, en artikel 6, tweede, derde en vierde lid).

De Raad van gouverneurs wijst de directeur aan voor maximaal twee termijnen van vijf jaar (artikel 7, eerste en tweede lid). De directeur is het hoofd van het personeel van het ESM en draagt daar verantwoordelijkheid voor (artikel 7, vierde lid). Hij is voorts de vertegenwoordiger in rechte van het ESM en zal, op aanwijzing van de Raad van bewind, het dagelijkse bestuur van het ESM uitvoeren (artikel 7, vijfde lid).

Hoofdstuk 3 Kapitaal

Voor het ESM is gekozen voor een zo efficiënt mogelijke kapitaalstructuur die leidt tot een stabiel leenvolume en een robuuste kredietwaardigheid. Het maatschappelijk en geplaatst kapitaal van het ESM bestaat uit 700 miljard euro met een initieel volgestort kapitaal van 80 miljard euro (artikel 8, eerste en tweede lid).¹ In het Verdrag is vastgelegd dat het initieel volgestort kapitaal van 80 miljard euro in principe in vijf gelijke delen gestort zal worden (artikel 41 eerste lid). De mogelijkheid wordt echter opengehouden dat een ESM-lid tot versnelde betaling overgaat (artikel 41 derde lid). De regeringsleiders van de eurozone hebben op 2 maart 2012 verklaard bereid te zijn om gebruik te maken van deze optie en in 2012 reeds twee van de vijf delen te storten.² 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. Het maatschappelijk kapitaal wordt regelmatig en in elk geval

¹ In navolging van de EU Verdragen zijn de bedragen in het Verdrag uitgedrukt in aantallen 1 000 miljoen euro.

² De minister-president van Slowakije heeft hierbij een voorbehoud gemaakt.

elke vijf jaar geëvalueerd (artikel 10, eerste lid). Indien ooit besloten wordt om het maatschappelijk kapitaal van het ESM aan te passen, dan zal dat pas kunnen na amendering van het ESM Verdrag. De lidstaten hebben bij een dergelijk besluit dus een veto. De aansprakelijkheid van de ESM-leden zal in alle gevallen beperkt blijven tot hun respectievelijke aandeel in het maatschappelijk kapitaal in het ESM. Het aandelenkapitaal is verdeeld onder de ESM-leden op basis van de verdeelsleutel voor de centrale banken van de ESM-leden voor bijdragen aan het kapitaal van de ECB, op grond van artikel 29 van Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank (artikel 11). De aandelen van de ESM-leden in het maatschappelijk kapitaal van het ESM zijn onafhankelijk van het feit of een ESM-lid financiële bijstand ontvangt.

De Raad van gouverneurs mag op elk moment kapitaal van de ESM-leden opvragen (artikel 9, eerste lid). De Raad van bewind mag kapitaal opvragen wanneer het volgestorte kapitaal is gezakt onder 80 miljard euro, of een ander bedrag als dit bedrag gewijzigd is (artikel 9, tweede lid). 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 directeur mag kapitaal opvragen om te voorkomen dat het ESM in gebreke blijft ten aanzien van de crediteuren van het ESM (artikel 9, derde lid). Voor een kapitaaleis wordt altijd een redelijke termijn gesteld, waarbij deze korter zal zijn naar mate de noodzaak acuter is. 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. Voor deze acute gevallen 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. Bij het opvragen van het Nederlandse deel in het kapitaal van het ESM zal het parlement binnen de verplichtingen van het ESM verdrag tijdig betrokken worden. De behandelprocedure voor stortingen in het kapitaal van het ESM zal tevens in overleg met het parlement tot stand komen.

Hoofdstuk 4 Operaties van het ESM

In artikel 12 zijn de beginselen van het ESM opgenomen. Het ESM kan een ESM-lid bijstand geven wanneer dit onontbeerlijk is voor de stabiliteit van de eurozone in haar geheel en wanneer deze bijstand aan stringente voorwaarden voldoet (eerste lid). De voorwaarden voor een steunprogramma van het ESM zullen worden opgesteld door de Europese Commissie en, steeds als dit mogelijk is, het IMF, in samenspraak met de ECB. Ten slotte is de afspraak opgenomen dat alle ESM-leden vanaf 1 januari 2013 in alle nieuwe overheidsobligaties met een looptijd van meer dan een jaar collectieve-actieclausules worden opgenomen, waarvan de rechtsgevolgen identiek zullen zijn (artikel 12, derde lid). In artikel 13 wordt de procedure van een aanvraag voor bijstand weergegeven. Na een verzoek van een ESM-lid geeft het ESM aan de Europese

Commissie, in samenwerking met de ECB, de opdracht tot het onderzoeken van de bedreiging voor de stabiliteit van de eurozone als geheel en de financieringsbehoefte van het desbetreffende ESM-lid en waar mogelijk met het IMF, tot het uitvoeren van een analyse van de schuldhoudbaarheid van dat ESM-lid (artikel 13, eerste lid). Wanneer een verzoek om bijstand wordt gehonoreerd geeft het ESM aan de Europese Commissie, in samenwerking met de ECB en waar mogelijk met het IMF, de opdracht tot het uitonderhandelen met het betreffende ESM-lid van een memorandum van overeenstemming, waarin de economische beleidsvoorwaarden worden uiteengezet waaraan dat ESM-lid zal worden gehouden (artikel 13, derde lid). Bij gezamenlijke steunprogramma's van het ESM en het IMF zal de Europese Commissie samen met het IMF, en in overleg met de ECB ook verantwoordelijk zijn voor de naleving van deze voorwaarden door het ESM-lid, waarvan het uitkeren van tranches van een lening afhankelijk is (artikel 13, zevende lid).

Er zijn in het ESM Verdrag vijf vormen van steun voorzien. In de eerste plaats kan aan een ESM-lid een lening worden verstrekt (artikel 16, eerste lid) vergelijkbaar met de macro-economische aanpassingsprogramma's aan Ierland en Portugal uit 2010. In de tweede plaats kan het ESM leningen verstrekken aan lidstaten ten behoeve van de herkapitalisatie van financiële instellingen (artikel 15). Ten behoeve van het voorkomen van risico's voor de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel kan het ESM ten derde preventieve programma's opzetten voor lidstaten die aan de condities voor een dergelijk programma voldoen, zoals ook het IMF dat kan doen. (artikel 14). Daarnaast kan het ESM obligaties van het betrokken ESM-lid opkopen op de primaire markt (artikel 17) en in uitzonderlijke gevallen op de secundaire markt (artikel 18). Dit laatste zal uitsluitend mogelijk zijn indien de ECB oordeelt dat er ernstige risico's zijn voor de financiële stabiliteit en dat dergelijk ingrijpen nodig is ter voorkoming van besmetting. Voor Nederland is het essentieel dat aan alle vormen van bijstand steeds de juiste conditionaliteit zal worden verbonden. Hiertoe zullen richtsnoeren vastgesteld worden door de Raad van bewind van het ESM. De Raad van gouverneurs kan het instrumentarium, zoals opgenomen in de artikelen 14 tot en met 18, van het ESM evalueren en zo nodig herzien (artikel 19). Bij een herziening van het instrumentarium zal het parlement vanzelfsprekend tijdig betrokken worden. Bij het toekennen van financiële bijstand, zal het ESM als doel hebben het dekken van zijn financieringskosten en operationele kosten en zal het ESM een adequate opslag hanteren (artikel 20). De financiële middelen die het ESM nodig heeft voor het geven van bijstand trekt zij aan op de kapitaalmarkt van banken, financiële instellingen of andere entiteiten die deze rol kunnen vervullen (artikel 21). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan pensioenfondsen en beleggingsfondsen. De Nederlandse regering heeft het Nederlandse parlement een voorstel gedaan voor een behandelprocedure rond de besluitvorming over EFSF-operaties.¹ In reactie hierop heeft het parlement een aantal schriftelijke vragen gesteld. Aangezien de vormen van steun van EFSF en ESM geheel overeenkomen stelt de regering voor om de resultaten van het overleg tussen regering en parlement over deze behandelprocedure ongewijzigd van toepassing te verklaren op ESM-operaties.

Hoofdstuk 5 Financiële Beheer

Om een zo hoog mogelijke kredietbeoordeling te waarborgen zal het ESM een prudent beleggingsbeleid ten aanzien van het kapitaal dat zij tot haar beschikking heeft volgen (artikel 22). Wanneer het leningvolume van het ESM behouden blijft en er geen tekorten hoeven te worden opgevangen kan het ESM dividend uitkeren (artikel 23). Een dividenduitkering moet niet kunnen leiden tot het opvragen van kapitaal. Het ESM zal beschikken over een reservefonds, waarin de netto-inkomsten uit de activiteiten van

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

het ESM en betalingen van financiële sancties door de ESM-leden worden gestort (artikel 24). Verliezen uit de activiteiten van het ESM worden opgevangen door achtereenvolgens het reservefonds, het volgestort kapitaal en het opvragen van het niet volgestort maatschappelijk kapitaal (artikel 25, eerste lid). Wanneer een ESM-lid niet voldoet aan een kapitaaleis zullen de overige ESM-leden dit tijdelijk opvangen. Het doel hiervan is om te voorkomen dat het ESM in gebreke blijft. De Raad van gouverneurs beslist vervolgens in voorkomend geval wat de beste route is om ervoor te zorgen dat het in gebreke blijvende ESM-lid alsnog voldoet aan de kapitaaleis, waarvoor boeterente gerekend mag worden. De overige ESM-leden zullen daarbij het door hen teveel betaalde teruggestort krijgen (artikel 25, tweede en derde lid).

Conform de brief van de minister van Financiën¹ en het verzoek van de Kamer² heeft Nederland zich sterk gemaakt voor adequate publieke controle op het ESM. In artikel 26 tot en met 29 van het ESM Verdrag is het financieel toezicht op het ESM vastgelegd. De begroting van het ESM is onderworpen aan een jaarlijkse goedkeuring door de Raad van bewind (artikel 26). Het jaarverslag is onderworpen aan goedkeuring door de Raad van gouverneurs (artikel 27). Er wordt een interne auditfunctie opgezet volgens internationale standaarden (artikel 28). Daarnaast worden de rekeningen van het ESM gecontroleerd door onafhankelijke externe auditors die verantwoordelijk zijn voor de certificering van de jaarrekening (artikel 29). Het ESM zal bovendien een auditcomité kennen (artikel 30) dat uit vijf leden zal bestaan die benoemd worden door de Raad van gouverneurs. Minimaal twee leden van dit auditcomité zullen vertegenwoordigers zijn van nationale Algemene Rekenkamers van de ESM-leden – volgens een toerbeurtsysteem tussen deze instanties. Het auditcomité zal één lid van de Europese Rekenkamer kennen. Het auditcomité voert onafhankelijke audits uit, inspecteert de ESM-rekeningen en gaat na of de operationele rekeningen en de balans in orde zijn. Het auditcomité heeft volledige toegang tot alle ESM-documenten die het nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken. De Raad van gouverneurs maakt het jaarverslag toegankelijk voor de nationale parlementen en nationale rekenkamers van de ESM-leden en voor de Europese Rekenkamer en zullen het jaarverslag ontvangen. Het betreft hier minimumbepalingen; aanvullende bepalingen zullen worden neergelegd in de nog nader overeen te komen Statuten («by-laws», zie ook onder III). De regering zal zich, zoals aangegeven in de reactie op de twee aangenomen moties Schouten/Dijkgraaf³ en de motie Schouw c.s.⁴ tijdens het Tweede Kamer debat over de agenda van de Europese Raad d.d. 28 februari 2012 maximaal inspannen om volwaardige publieke externe controle in dit kader te realiseren, en transparantie en verantwoording over besteding van middelen ten aanzien van het ESM stevig te verankeren.

Hoofdstuk 6 Algemene Bepalingen

Dit hoofdstuk bevat een aantal bepalingen, dat gebruikelijk is voor internationale organisaties. De bepalingen betreffen onder meer de status, immuniteiten en privileges van deze nieuwe organisatie en van de personen die daar werkzaam zijn.

Artikel 31 geeft aan dat het ESM in Luxemburg zal zetelen, en dat de mogelijkheid bestaat om een verbindingsbureau in Brussel te vestigen. Het doel hiervan is om voor het personeel van ESM een werkplek te hebben, bijvoorbeeld rondom vergaderingen in Brussel. Mocht ooit worden besloten het ESM ergens anders te vestigen, dan is daarvoor een amendement van het ESM Verdrag nodig.

Artikel 32 geeft aan welke status, immuniteiten en privileges het ESM heeft. De bepalingen in dit artikel zijn standaardbepalingen en in lijn met de praktijk voor internationale organisaties, waarbij de democratische controle is gewaarborgd. Aan alle internationale organisaties en de

¹ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 850.

² Kamerstukken I 2011/12, 33 000, letter N.

³ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-20, nr. 619.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 21 501-20, nr. 618.

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.

Het ESM beschikt over volledige rechtspersoonlijkheid (tweede lid). Daarmee wordt niet alleen bedoeld op rechtspersoonlijkheid naar het nationale recht van de aangesloten lidstaten, maar ook op rechtspersoonlijkheid onder internationaal recht. Het ESM kan derhalve zelfstandig -binnen het terrein van zijn bevoegdheden- overeenkomsten sluiten en zelfstandig betrekkingen onderhouden met staten en met andere internationale organisaties (zoals bijvoorbeeld het IMF). In artikel 36 zijn enkele belastingvrijstellingen voor het ESM neergelegd. Zo zijn de bezittingen, inkomsten, eigendommen en operaties en transacties van het ESM vrijgesteld van directe belastingen en de aankopen die daarmee samenhangen vrijgesteld van belastingen en heffingen (artikel 36, eerste, tweede en vierde lid). Eenvoudige diensten van openbaar nut zijn daarentegen niet vrijgesteld (artikel 36, derde lid). Ook de personen die werkzaam zijn voor het ESM dienen, vergelijkbaar met andere internationale organisaties, immuniteiten en privileges te hebben. Enkele standaardbepalingen hierover zijn neergelegd in de artikelen 35 en 36. De 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. Artikel 33 bepaalt dat het dagelijks bestuur van het ESM de arbeidsvoorwaarden van de Directeur en de overige staf van het ESM zal vastleggen. Artikel 34 bevat een geheimhoudingsverplichting voor personen die voor het ESM werkzaam zijn of werkzaam zijn geweest.

Aan de Raad van bewind kunnen vragen over de interpretatie of toepassing van het ESM Verdrag dan wel de statuten van het ESM tussen ESM-leden of tussen een ESM-lid en het ESM worden voorgelegd (artikel 37, eerste lid). Eventuele geschillen moeten worden voorgelegd aan de Raad van gouverneurs (tweede lid). Indien een ESM lid het besluit van de Raad van gouverneurs betwist, kan dat lid het geschil daarover voorleggen aan het Hof van Justitie van de EU (derde lid). Een uitspraak van het Hof is bindend. Het ESM is bevoegd om samen te werken met het IMF, lidstaten die de euro niet als munt hebben en op ad-hoc basis financiële steun verlenen alsmede internationale instanties die bijzondere verantwoordelijkheden hebben met betrekking tot onderwerpen die binnen de reikwijdte van het ESM vallen (artikel 38).

Hoofdstuk 7 Overgangsregelingen

Het ESM zal de permanente opvolger van de EFSF worden. Deze overgang zal voltooid zijn wanneer alle rechten en verplichtingen van de EFSF zijn voldaan. Er zal dus enige tijd een situatie bestaan waarin de EFSF en het ESM naast elkaar bestaan. In artikel 39 is bepaald dat het gezamenlijke leningvolume van ESM en EFSF niet meer dan 500 miljard euro zal bedragen. In artikel 40 wordt vervolgens geregeld dat toekomstige verplichtingen van de EFSF door het ESM over kunnen worden genomen. Het gaat hierbij om niet uitgekeerde (delen van) leningen aan ESM-leden die bovendien nog niet gefinancierd zijn met van de markt aangetrokken gelden (artikel 40, eerste lid). Het ESM kan na toestemming van de Raad van gouverneurs rechten van de EFSF verwerven en haar verplichtingen overnemen. Omdat het hier gaat om bestaande rechten en verplichtingen zal dit overeen moeten worden gekomen met de betreffende debiteur of crediteur. Het storten van kapitaal zal door elk ESM-lid in vijf jaarlijkse termijnen van twintig procent van het totaal te storten bedrag worden voldaan (artikel 41, eerste lid). Hierbij bestaat ook de

mogelijkheid dat een ESM-lid tot versnelde betaling overgaat (artikel 41 derde lid). De regeringsleiders van de eurozone hebben op 2 maart 2012 verklaard bereid te zijn om gebruik te maken van deze optie en in 2012 reeds twee van de vijf delen te storten.¹ Daarbij geldt dat gedurende de periode van stortingen er voor gezorgd wordt dat er ten minste een ratio van 15 procent tussen het gestorte kapitaal en de uitstaande verplichtingen van het ESM bestaat en dat er een minimum gecombineerde leencapaciteit is van de EFSF en het ESM van 500 miljard euro (artikel 41, tweede lid). In artikel 42 is het mechanisme voor de correctie voor het initieel te storten kapitaal voor ESM-leden met een bruto binnenlands product dat minder is dan 75 procent van het gemiddelde in de EU opgenomen. De regeringsleiders en staatshoofden hebben tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 besloten dat zij in maart 2012 zullen evalueren of de gecombineerde capaciteit van de EFSF en het ESM van 500 miljard euro toereikend is.

Hoofdstuk 8 Slotbepalingen

Deelname aan het ESM Verdrag staat open voor eurozone lidstaten (artikel 44). Het ESM Verdrag treedt in werking op de datum waarop de bekrachtiging heeft plaatsgevonden door de ondertekenaars van het verdrag waarvan de oorspronkelijke inschrijvingen ten minste 90% van het totale aantal inschrijvingen vertegenwoordigen. Daarnaast is het zo dat het ESM Verdrag voor Nederland pas in werking kan treden nadat de Staten-Generaal het verdrag hebben goedgekeurd en vervolgens de akte van aanvaarding voor Nederland bij de depositaris is neergelegd. EU-lidstaten die de euro niet als munt hebben kunnen pas toetreden tot het ESM Verdrag nadat zij tot de eurozone zijn toegetreden (artikel 44). Toetreding van deze lidstaten vereist goedkeuring van de Raad van gouverneurs in verband met de wijzigingen van het ESM Verdrag die dat met zich brengt, in het bijzonder wijziging van het aandelenkapitaal en de verdeling daarvan.

V. Budgettaire consequenties

Het maatschappelijk kapitaal van het ESM bedraagt 700 miljard euro ten behoeve van een effectieve leningcapaciteit van 500 miljard euro. Daarbij zij opgemerkt dat de gezamenlijke effectieve leningcapaciteit van het ESM en de EFSF tijdens de overgangperiode van de EFSF naar het ESM gecombineerd niet meer dan 500 miljard euro bedraagt. De effectieve leningcapaciteit van het ESM zal periodiek en in ieder geval elke vijf jaar worden geëvalueerd. Daarnaast hebben de regeringsleiders en staatshoofden tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december besloten dat zij in maart 2012 zullen evalueren of de gecombineerde capaciteit van de EFSF en het ESM van 500 miljard euro toereikend is. Het totale maatschappelijk kapitaal van het ESM van 700 miljard euro wordt opgebouwd uit 80 miljard euro aan gestort kapitaal en 620 miljard euro aan opeisbaar kapitaal. Het gestort kapitaal dient ter voorkoming van het in gebreke blijven van het ESM en het dekken van algemene kosten van het ESM. Het gestort kapitaal wordt in principe gefaseerd ingelegd in vijf jaarlijkse, gelijke delen. Zoals hierboven aangegeven hebben de regeringsleiders in afwijking hiervan besloten in 2012 twee van de vijf delen reeds in 2012 te storten. In het geval dat er in de beginperiode meer geplaatst kapitaal nodig is als gevolg van een ontstane leenbehoefte waarbij de verhouding tussen het geplaatst kapitaal en het dan benodigde effectieve leningvolume van het ESM minder dan 15% bedraagt, zal versneld kapitaal worden opgeëist. Een relatief hoog aandeel van gestort kapitaal is in lijn met de Nederlandse wens. Een adequaat niveau van gestort kapitaal maakt het ESM immers stabiel. Door de mogelijkheid om kapitaal gelijkmatiger op te vragen in het ESM worden daarnaast, de verplicht-

¹ De Minister-president van Slowakije heeft hierbij een voorbehoud gemaakt.

tingen van de ESM-leden meer meegerekend, zodat de totale verplichting van de deelnemende landen lager wordt ten opzichte van de garantiestructuur van de EFSF. 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 ESM-leden. Overigens staat tegenover de rentekosten die Nederland maakt op het geplaatste kapitaal indirect een rendement voor Nederland als aandeelhouder in het ESM, omdat het kapitaal door het ESM geïnvesteerd wordt op een wijze die de hoogst mogelijke kredietstatus van het ESM ondersteunt. Indien het ESM niet geactiveerd is en het effectieve leningvolume ten minste 500 miljard bedraagt, zal het rendement op het kapitaal pro rata uitgekeerd worden aan de ESM-leden na aftrek van operationele kosten. Daarnaast kan de Raad van bewind in het geval dat het geplaatst kapitaal hoger is dan het niveau dat vereist is voor het behoud van het leningvolume van ESM met gewone meerderheid besluiten om pro rata dividend uit te keren aan de ESM-leden.

De verdeelsleutel voor deelname in het ESM van de ESM-leden is gebaseerd op de verdeelsleutel voor de centrale banken van de ESM-leden voor bijdrage aan het kapitaal van de ECB, op grond van artikel 29 van Protocol nr. 4 betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Bank en van de Europese Centrale Bank. Deze sleutel zou voor een aantal kleinere ESM-leden een relatief grote bijdrage betekenen in verhouding tot hun nationale product. Daarom geldt voor deze landen een transitieperiode van maximaal 12 jaar na invoering van de euro gedurende welke een beperkte correctie zal worden toegepast op de verdeelsleutel. Op basis van de aangepaste ECB kapitaalsleutel komt de Nederlandse bijdrage aan het ESM uit op 5,72 procent van het totaal (vergeleken met 5,7 procent zonder correctie). Het aandeel van Nederland in het volgestorte kapitaal zal daardoor circa 4,6 miljard euro bedragen. Wat betreft het niet-volgestorte kapitaal zal de Nederlandse bijdrage uitkomen op circa 35,5 miljard euro (zie ook Bijlage 1). De Nederlandse bijdrage in het volgestorte kapitaal en in het niet-volgestorte kapitaal zullen op de begroting van het ministerie van Financiën (Hoofdstuk IX B) worden opgenomen. Het Nederlandse deel in het volgestorte kapitaal wordt opgenomen als betalingsverplichting vanaf 2012. Het Nederlandse deel in het niet-volgestorte kapitaal wordt op de begroting van het ministerie van Financiën verwerkt als openstaande garantieverplichting jegens het ESM vanaf 2012. Indien (een gedeelte van) het Nederlandse deel in het niet-volgestorte kapitaal van het ESM opgevraagd wordt, leidt dit tot een (gedeeltelijke) effectuering van de garantieverplichting van Nederland jegens ESM.

Op het moment dat het tijdelijke stabiliteitsmechanisme EFSF geen nieuwe verplichtingen ten behoeve van het verstrekken van financiële steun kunnen aangaan, zal het ESM, wanneer voldoende lidstaten het ESM Verdrag hebben geratificeerd, de taak van de EFSF overnemen. In de tussenliggende periode dat het ESM van kracht is geworden en de rechten en verplichtingen van de EFSF nog niet volledig afgelopen zijn, zullen de EFSF en het ESM tijdelijk naast elkaar bestaan. In deze periode zal er sprake zijn van een tijdelijke, en uiteindelijk aflopende stapeling van garantieverplichtingen aan de EFSF en het ESM in de Nederlandse begroting. De EFSF kan tot en met juni 2013 nieuwe steunprogramma's aangaan waaronder zij nieuwe verplichtingen ten behoeve van het verstrekken van financiële bijstand kan aangaan. De hoogte van de Nederlandse garantieverplichting aan de EFSF is middels de Incidentele Supplettoire Begroting EFSF¹ vastgesteld op 97,8 miljard euro.

¹ Kamerstukken II, 2011/2012, 33 029, nr. 2.

VI. Koninkrijkspositie

Gelet op de aard van het ESM Verdrag zal het ESM Verdrag voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Overzicht van de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting**Hoofdstuk IXB Begroting ministerie van Financiën – Budgettaire gevolgen van beleid – beleidsartikel 4 Internationale financiële betrekkingen**

Bedragen x € 1 000	2012	2013	2014	2015
Verplichtingen	40 019 000			
Betalingsverplichting ESM	4 573 600			
Garantieplichting ESM	35 445 400			
Uitgaven	1 829 440	914 720	914 720	914 720
Kapitaalstorting ESM	1 829 440	914 720	914 720	914 720

Toelichting

Het ESM zal de opvolger zijn van het tijdelijke stabiliteitsmechanisme EFSF. Afgesproken is dat het ESM een maatschappelijk kapitaal zal krijgen van 700 miljard euro. Hiervan zal 80 miljard euro volgestort worden en 620 miljard euro opvraagbaar, niet-volgestort kapitaal zijn. Het Nederlandse aandeel hierin bedraagt circa 5,72%. Nederland zal in de jaren van 2012 tot en met 2015 jaarlijkse stortingen doen. Het Nederlandse aandeel in het opvraagbaar kapitaal is 35,5 miljard euro. Dit opvraagbaar kapitaal is vergelijkbaar met een garantieplichting en leidt niet direct tot kasuitgaven.