
Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1557

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2018

Hierbij zend ik u het verslag van de Eurogroep van 19 november 2018 te Brussel.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Eurogroep (in inclusieve samenstelling¹)

Deze extra ingelaste Eurogroep heeft van gedachten gewisseld over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU) ter voorbereiding op de Eurotop van december. Bij de Eurotop van 29 juni jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1354) is een verklaring opgesteld over de EMU.² Daarin staat onder andere dat er consensus was onder de lidstaten om het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) de gemeenschappelijke achtervang (*common backstop*) van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund*; SRF) te maken en tegelijkertijd het ESM te versterken. Daarbij zal gewerkt worden op basis van alle elementen van een ESM-hervorming uit de brief van de voorzitter van de Eurogroep aan president Tusk.³ Tijdens de Eurotop van december 2018 zal opnieuw gesproken worden over de toekomst van de EMU. Om in december op deze Eurotop eventueel besluiten te kunnen nemen, wordt in de Eurogroep over deelonderwerpen gesproken.

Bij deze Eurogroep is gesproken over de Bankenunie, ESM-hervorming en mogelijke instrumenten voor stabilisatie en convergentie.⁴

Bankenunie

Risicoreductie

De Commissie, Europese Centrale Bank (ECB) en Single Resolution Board (SRB) presenteerden een monitoring rapport over risicoreductie op basis van een aantal indicatoren.⁵ Belangrijkste conclusie is dat op geaggregeerd niveau de kapitaal- en liquiditeitspositie van banken blijven verbeteren. Ook daalt het aandeel niet-presterende leningen (*non-performing loans*; NPL's) op bankbalansen verder. Het rapport schrijft dat banken nog werk dienen te verrichten in het opbouwen van buffers voor bail-in, ook wel «MREL». Er volgde over dit rapport verder geen discussie in de Eurogroep.

Gemeenschappelijke achtervang SRF

In de Eurogroep heeft een discussie plaatsgevonden over een door de Eurotop gevraagde *Terms of Reference* (ToR) voor de achtervang voor het SRF. In deze ToR zullen de belangrijkste kenmerken van de achtervang overeengekomen worden, zoals de maximale omvang, de voorwaarden, looptijd, prijsbeleid en besluitvorming bij inzet van middelen uit de achtervang. Voor veel lidstaten, inclusief Nederland, geldt dat de achtervang van het SRF bij het ESM kan worden ondergebracht als onderdeel van een brede ESM-hervorming.

Ten aanzien van de grootte van de achtervang wordt in de brief van Centeno aan Tusk gesteld dat deze gebaseerd zal worden op de doelomvang van het SRF. Sommige lidstaten pleiten daarbij voor een automatische link, waarbij de omvang van de achtervang automatisch meegroeit in het geval dat de doelomvang van het SRF stijgt. Nederland is

¹ Alle EU-lidstaten zonder het VK

² <http://www.consilium.europa.eu/media/35999/29-euro-summit-statement-en.pdf>

³ <http://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2018/11/19/>

⁵ https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf

geen voorstander van het automatisch meegroeien van de achtervang, omdat daarmee een risico ontstaat dat een steeds groter deel van het ESM in de toekomst automatisch gereserveerd wordt voor de achtervang. Nederland heeft zodoende aangegeven een plafond vast te willen stellen, dat alleen met unanimité door de Raad van gouverneurs van het ESM aangepast kan worden.

Daarnaast is in de Eurogroep van gedachten gewisseld over mogelijke vervroegde invoering van de achtervang. In de routekaart ter voltooiing van de bankenunie uit 2016 is afgesproken dat de gemeenschappelijke achtervang eerder dan aan het eind van 2023 ingevoerd zou kunnen worden als sprake is van voldoende risicoreductie. Meerdere lidstaten geven aan dat in hun ogen reeds voldoende progressie wordt bereikt met risicoreductie en zien graag dat de backstop eerder dan eind 2023 wordt ingevoerd. Nederland heeft onderstreept dat de achtervang alleen eerder ingevoerd kan worden als daadwerkelijk voldoende risicoreductie is bereikt. Dat betekent allereerst dat het zogenaamde bankenpakket dient te worden afgerond, in lijn met de hoofdlijnen uit het Raadsakkoord ten aanzien van onder andere de *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* (MREL) en de *leverage ratio*. Daarnaast zet Nederland in op aantoonbare risicoreductie in de Europese bankensector. In eerder genoemde brief van Eurogroepvoorzitter aan de regeringsleiders staat dat de instellingen hiertoe in 2020 een rapport zullen presenteren over risicoreductie op het gebied van MREL en niet-presenterende leningen (NPL's).

Ook is in de Eurogroep opnieuw gesproken over de intergouvernementele overeenkomst (IGA) waarin het functioneren van het SRF is vastgelegd. Een grote groep lidstaten gaf aan dat deze afspraak aangepast zou moeten worden als de gemeenschappelijke achtervang vervroegd wordt ingevoerd, omdat deze achtervang anders tot eind 2023 op een (enigszins) andere wijze functioneert dan na 2023. Dit komt omdat de IGA voorschrijft dat tot eind 2023 eventuele leningen die de SRB aangaat (als de beschikbare middelen in het SRF zijn uitgeput) terugbetaald moeten worden door de financiële instellingen in het land waar de afwikkeling plaatsheeft. Vanaf 2024 worden leningen van de SRB terugbetaald door alle banken in de bankenunie. Nederland gaf als een van de weinige landen aan geen voorstander te zijn van aanpassing van de IGA.

Liquiditeit in resolutie

De Eurogroep heeft ook van gedachten gewisseld over het onderwerp liquiditeit in resolutie. De eerste resolutiecasus door de Single Resolution Board (SRB), van Banco Popular in juni 2017, heeft aanleiding gegeven tot discussies in Europa over wat te doen als banken na resolutie over onvoldoende liquide middelen beschikken. Banco Popular kwam vorig jaar in liquiditeitsproblemen nadat deposito's werden teruggetrokken door twijfels over de solvabiliteit. Na toepassing van *bail-in* nam Santander de bank over en leverde de benodigde liquiditeit. Als er geen koper was geweest, zou het volgens de SRB onduidelijk zijn geweest of de bank in resolutie van voldoende liquiditeit had kunnen worden voorzien. De bank had namelijk onvoldoende onderpand beschikbaar voor het aantrekken van liquiditeit bij private partijen of de centrale bank. Een aantal lidstaten pleit daarom voor nieuwe instrumenten en ziet daarbij een rol voor het ESM.

Sommige lidstaten gaven aan voorstander te zijn voor nieuwe instrumenten om voldoende liquiditeit in resolutie te waarborgen en zien daarbij een rol voor het ESM. Andere lidstaten zijn geen voorstander van nieuwe instrumenten voor liquiditeit in resolutie. Volgens deze lidstaten

moet eerst kritisch naar het resolutieraamwerk gekeken worden om te bezien hoe de kans op een tekort aan liquiditeit na resolutie zo klein mogelijk gemaakt kan worden. Het uitgangspunt van resolutie is dat een gezonde bank wordt gecreëerd die zelfstandig financiering aan moet kunnen trekken bij private partijen of de centrale bank. Ook Nederland sprak zich uit tegen nieuwe instrumenten met een rol voor het ESM bij liquiditeit in resolutie. Indien er onverhoopt toch een geringe behoefte blijft aan liquiditeit, kan dit vanuit het resolutiefonds (SRF) worden gefinancierd. In de Eurogroep werd geconcludeerd dat op het onderwerp liquiditeit in resolutie verder technisch werk nodig is.

ESM-hervorming

De rol van het ESM in programma's

Er is brede steun onder lidstaten voor uitbreiding van de rol van het ESM. Grootste discussiepunt op dit vlak blijft het voorkomen van overlap tussen de verantwoordelijkheden van het ESM en de bevoegdheden van de Europese Commissie. Het Nederlandse uitgangspunt is daarbij dat de rol van het ESM binnen de totstandkoming en uitvoering van programma's kan worden vergroot, zonder dat dit tot overlap leidt met de bevoegdheden van de Europese Commissie, zoals die zijn vastgelegd in de Europese verdragen. Het ESM en de Commissie presenteerden een gezamenlijk overeengekomen inzet waarbij het uitgangspunt is dat het ESM en de Commissie de verschillende analyses gezamenlijk uitvoeren, bijvoorbeeld een schuldhoudbaarheidsanalyse, de te bepalen financieringsbehoefte van een land dat steun vraagt of de post-programma surveillance analyses.⁶ Verschillende lidstaten waren positief over een gezamenlijke positie van het ESM en de Commissie en gaven aan het als een goede basis te zien voor verdere discussie. Nederland heeft aangegeven in te zetten op een duidelijke eigen verantwoordelijkheid voor het ESM, omdat uiteindelijk het ESM de leningen verstrekt in steunprogramma's. Het is daarbij wel logisch dat de Commissie betrokken is bij analyses gezien de informatie waarover de Commissie beschikt en om consistentie met EU-recht te waarborgen.

Een ander belangrijk element van een brede ESM-hervorming is het versterken van het raamwerk voor het omgaan met de houdbaarheid van de overheidsschuld bij programma's. In de eerdergenoemde brief van de Eurogroepvoorzitter wordt gerefereerd aan *debt sustainability issues*. De brief noemt specifiek de mogelijke introductie van zogenoemde *collective action clauses* (CAC's) met *single-limb aggregation* in nieuwe staatsobligaties van eurolanden. CAC's zijn contractuele voorwaarden in staatsobligaties die ervoor zorgen dat bij een herstructurering alle crediteuren die deze staatsobligaties hebben aangekocht, juridisch aan een herstructurering gebonden zijn wanneer een gekwalificeerde meerderheid van crediteuren van die betreffende staatsobligaties heeft ingestemd. Door middel van *single-limb aggregation* kan dit proces verder worden bespoedigd. Daarnaast wordt in de brief van de Eurogroepvoorzitter gerefereerd aan het idee dat het ESM op vergelijkbare wijze als het IMF een faciliterende rol op zich kan nemen bij gesprekken tussen schuldeisers en landen in de problemen. Nederland vindt het belangrijk dat het raamwerk voor het omgaan met de houdbaarheid van de overheidsschuld bij programma's wordt versterkt. Dit was ook een van de elementen van het recent gepubliceerde non-paper van 10 landen, waaronder Nederland.⁷

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/esm-ec_cooperation_19_november_2018.pdf

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1552

Instrumenten voor stabilisatie en convergentie

Tot slot is er in de Eurogroep gesproken over mogelijke instrumenten voor stabilisatie en convergentie. In dit kader was ook aandacht voor het op vrijdag 16 november jl. gepubliceerde Franse-Duitse voorstel voor een aparte eurozonebegroting voor convergentie, concurrentiekracht en stabilisatie binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK).⁸ Verschillende lidstaten zijn voorstander van een aparte begroting voor de eurozone ter stabilisatie van economische schokken. Deze lidstaten waren positief over het voorstel en zien het als een waardevolle bijdrage aan de discussie. Een aantal andere lidstaten gaf aan geen voorstander te zijn van een aparte begroting voor de eurozone en gaf aan dat er volgens hen nog onduidelijkheden zijn over de haalbaarheid en precieze uitwerking van het Frans-Duitse voorstel. Nederland, net als een aantal andere landen, wijst op het belang van convergentie en concurrentiekracht, en is van mening dat een discussie over de beschikbaarheid van middelen voor die doeleinden binnen de eurozone in het kader van de onderhandelingen over het MFK plaats moet vinden. Nederland is niet overtuigd van de noodzaak van een stabilisatiemechanisme voor de eurozone. Nederland gaf daarbij aan dat de eurozone vooral aan veerkracht kan winnen als lidstaten structurele hervormingen doorvoeren. Daarnaast zou volgens Nederland de focus in de discussie over verdieping van de EMU moeten liggen op voltooiing van de Bankenunie en hervorming van het ESM.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>