

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1612

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2019)

Hierbij zend ik u het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 13 en 14 juni 2019 te Luxemburg. Bijgevoegd vindt u de documenten die naar de Eurotop van 21 juni a.s. worden gestuurd ten behoeve van de bespreking over de versterking van de Economische en Monetaire Unie (EMU): (i) een brief van de Eurogroep-voorzitter; (ii) de aanpassingen van het ESM-verdrag ten behoeve van de brede ESM-hervorming; en (iii) een *term sheet* voor het BICC¹.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Eurogroep

IMF artikel IV-missie van het eurogebied

Tijdens de Eurogroep presenteerde het IMF de eerste bevindingen van de artikel IV-missie van het IMF ten behoeve van het eurogebied, die van 14 tot 24 mei jl. heeft plaatsgevonden. Het rapport wordt vermoedelijk in juli besproken in de Raad van Bestuur van het IMF, waarna het definitieve rapport zal worden gepubliceerd.

De belangrijkste conclusies van het IMF over de eurozone zijn dat: (i) de ramingen voor de economische groei hetzelfde blijven als die van de World Economic Outlook in april (1,3% in 2019 en 1,5% in 2020), maar wel gestoeld zijn op de onzekere aanname dat de groei van de wereld economie versnelt en de binnenlandse vraag krachtig blijft; (ii) lidstaten met hoge publieke schulden hun begrotingstekorten moeten verlagen en dat lidstaten met begrotingsruimte deze ruimte moeten benutten; (iii) het implementeren van structurele hervormingen kan bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van economieën in het geval van economische schokken; en (iv) het IMF initiatieven om de Economische en Monetaire Unie (EMU) te versterken ondersteunt. Nederland deelt de analyse dat lidstaten met hoge schulden hun begrotingstekorten moeten verlagen en dat het doorvoeren van structurele hervormingen van groot belang is om de economische veerkracht van nationale economieën te versterken. De versterking van de EMU stond centraal in de Eurogroep in inclusief verband (zie verderop).

Thematische discussie over groei en werkgelegenheid – inkomensongelijkheid

In de Eurogroep is een thematische discussies gevoerd over inkomensongelijkheid in Eurolanden, in het kader van regelmatige thematische discussies over groei en werkgelegenheid.² De discussie werd ingeleid door Philippe Aghion, een Franse econoom en professor aan het Collège de France en de London School of Economics.³ Hij gaf aan dat de inkomensongelijkheid in de Eurozone in vergelijking met de rest van de wereld (bijv. China, India, Rusland en de Verenigde Staten) laag is. Daarnaast benadrukte hij het belang van innovatie om ongelijkheid tegen te gaan, omdat innovatie voor grotere sociale mobiliteit kan zorgen.

Meerdere lidstaten gaven aan dat duurzame inclusieve groei op lange termijn belangrijk is voor een betere werking van de EMU als geheel. Zij gaven daarbij aan dat het van belang is dat lidstaten structurele hervormingen implementeren en meer nadruk leggen op innovatie. Om inkomensongelijkheid te adresseren en inclusieve groei te bewerkstelligen kan de effectiviteit van nationale sociale vangnetten worden verhoogd en het functioneren van onderwijssystemen worden verbeterd. Ook gaven meerdere lidstaten aan dat het bevorderen van de kapitaalmarktunie ook in deze context van belang is. Nederland richt zich, naast het verminderen van ongelijkheid via belastingen, premies en toeslagen, voornamelijk op de bestrijding van kansenongelijkheid middels de stimulering van talent en kwalitatief hoog onderwijs. Ook zet Nederland in op het adresseren van de verschillen tussen vaste en flexibele contracten op de arbeidsmarkt middels de Wet arbeidsmarkt in balans.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/39763/commission-note-on-inequality.pdf>

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/39735/presentation-philippe-aghion.pdf>

Werkprogramma Eurogroep voor tweede halfjaar van 2019

De Eurogroep heeft het werkprogramma van het tweede halfjaar van 2019 goedgekeurd.⁴ Terugkerende onderwerpen zijn de terugkoppeling van post-programmatoezicht (voor Ierland, Portugal, Cyprus, Spanje en Griekenland), discussies rond het Europees semester en gedachtewisselingen over de toekomst van de EMU. Voor de Eurogroep wordt altijd per half jaar een werkprogramma opgesteld met de onderwerpen die waarschijnlijk besproken zullen worden per vergadering. Dit draagt bij aan meer langetermijnfocus en kan helpen bij het voorbereiden van de discussies.

Post-programmatoezicht Cyprus

De Eurogroep heeft een terugkoppeling ontvangen van de zesde missie in het kader van post-programmatoezicht (*post programme surveillance, PPS*) in Cyprus.⁵ De missie van de Europese Commissie (hierna: Commissie) in samenwerking met de Europese Centrale Bank (ECB) heeft plaatsgevonden van 18 tot 22 maart jl. Het ESM nam ook deel aan de missie, in het kader van hun vroegtijdige waarschuwingssysteem (*early warning system*). De missie is gecoördineerd met het bezoek van het IMF in het kader van hun post-programmamonitoring. Het doel van PPS is om de economische, budgettaire en financiële ontwikkelingen van een land dat financiële steun heeft ontvangen te monitoren om de terugbetaalcapaciteit te beoordelen.

De voornaamste bevindingen van de Commissie en de ECB zijn positief. Voor het derde jaar op rij was in 2018 sterke economische groei zichtbaar in Cyprus, namelijk 3,9%. De instellingen geven aan dat de overheidsfinanciën sterk verbeteren, ondanks een groot begrotingstekort in 2018 als gevolg van eenmalige steunmaatregelen voor de *Cyprus Cooperative Bank*. Voor 2019 en 2020 wordt weer een aanzienlijk begrotingsoverschot verwacht. De instellingen wijzen op de noodzaak van het blijven voeren van een prudent begrotingsbeleid om de hoge publieke schuld (102% bbp) verdere omlaag te brengen, conform de regels van het SGP. Ten aanzien van niet-presterende leningen (NPLs) was in 2018 een verdere reductie en consolidatie zichtbaar. Desondanks blijft het NPL-niveau in de bancaire sector het op een na hoogste van Europa en daarmee een aandachtspunt. De instellingen merken op dat de gunstige economische omstandigheden een kans bieden om het doorvoeren van structurele hervormingen te versnellen. Het gaat daarbij onder meer om het hervormen van de rechtspraak en het verbeteren van het ondernemingsklimaat.

Overige punten – Lentepakket Commissie

Op 5 juni jl. publiceerde de Commissie het Lentepakket en in het bijzonder (vervolg)stappen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De Commissie gaf aan dat de Eurozone een stabiele groei kent, maar dat meer hervormingen en investeringen nodig zijn om duurzame economische groei te bestendigen. Ook ziet de Commissie een aantal risico's, zoals een escalatie van het handelsconflict, een no-deal Brexit en een scherper dan verwachte vertraging van de economische groei in China. Verder benoemde de Commissie nog dat werkloosheid in veel lidstaten de afgelopen jaren is gedaald.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/work-programme/>

⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/post-programme-surveillance-report-cyprus-spring-2019_en

Ten aanzien van het SGP gaf de Commissie aan dat het voor vier landen (Italië, Frankrijk, België en Cyprus) een zogenaamd 126(3) rapport heeft opgesteld, waarin wordt beoordeeld of het gerechtvaardigd is om een buitensporigtekortprocedure (*excessive deficit procedure*; EDP) te starten. Voor Italië is de Commissie van mening dat een EDP gerechtvaardigd is. Op 11 juni jl. heeft een voorportaal van de Ecofinraad, het Economic and Financial Committee (EFC), een opinie aangenomen waarin het de conclusie van de Commissie dat een EDP gerechtvaardigd is onderschrijft. Het is nu aan de Commissie om te besluiten of het een formeel voorstel doet aan de Raad voor het openen van een EDP. Indien de Commissie dit voorstel doet, zal dat voorliggen in een volgende Ecofinraad.

Eurogroep (in inclusieve samenstelling⁶)

Vorbereiding Eurotop

De Eurogroep heeft een akkoord bereikt over een pakket met maatregelen die de Economische en Monetaire Unie (EMU) versterken. In het bijzonder zijn stappen gezet ten aanzien van de aanpassing van het ESM-verdrag en het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor eurolanden (BICC). Daarnaast is gesproken over liquiditeit in resolutie en een Europees Depositoverzekeringstelsel (EDIS).

De gesprekken van de afgelopen maanden vloeien voort uit een overeenkomst die werd bereikt door de Eurogroep en de Eurotop in december vorig jaar, toen de volgende drie documenten werden bekrachtigd: (1) een rapport van de Eurogroep aan regeringsleiders over de EMU, (2) een «*term sheet*» over de hervorming van het ESM en (3) een «*terms of reference*» (ToR) over de vormgeving van een gemeenschappelijke achtervang voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund*; SRF).⁷ De Kamer is hierover destijds via de reguliere verslagen op de hoogte gesteld.⁸ De Eurotop heeft de Eurogroep gemandateerd om de aanpassing van het ESM-verdrag voor te bereiden. Ook werd besloten om een hoog-ambtelijke werkgroep (*High Level Working Group*; HLWG) op te richten om invulling te geven aan de conclusie van de Eurotop van juni vorig jaar dat gewerkt gaat worden om tot een routekaart te komen om politieke onderhandelingen over EDIS te starten. Tot slot heeft de Eurotop van december de Eurogroep gevraagd om de kenmerken van het BICC uit te werken.

In december is overeengekomen dat de Eurotop van juni 2019 opnieuw zou spreken over de EMU. De Eurogroep heeft daartoe, na intensieve gesprekken, overeenstemming bereikt over (i) de aanpassingen van het ESM-verdrag ten behoeve van de brede ESM-hervorming en (ii) een *term sheet* voor het BICC. Deze documenten zullen samen met een brief van de Eurogroep-voorzitter naar de Eurotop worden verstuurd (zie ook de bij dit verslag bijgevoegde bijlagen).⁹ Het akkoord komt tegemoet aan de Nederlandse wensen en het kabinet is tevreden met het bereikte akkoord. Onderstaand wordt op deze verschillende elementen in meer detail ingegaan.

⁶ Alle EU-lidstaten zonder het VK

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening>

⁸ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1412.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2019/06/13/>

ESM

De Eurogroep heeft een principeovereenkomst gesloten over de wijzigingen in het ESM-verdrag, waarbij de afspraken van afgelopen december geïmplementeerd zijn. Hoewel de Eurogroep nu een akkoord heeft bereikt over een aangepaste verdragstekst, is – zoals eerder in de geannoteerde agenda voor deze Eurogroep uiteengezet – een aantal werkstromen die invulling geeft aan de afspraken uit december nog niet afgerond.¹⁰ Dit betekent dat enkele belangrijke aanpalende documenten nog niet gereed zijn. In de periode tot december zullen deze stukken worden voorbereid. Nederland heeft zich in de Eurogroep op het standpunt gesteld dat pas kan worden gesproken over een definitief akkoord over het aangepaste ESM-verdrag als deze stukken naar tevredenheid zijn afgerond. De komende maanden zal het parlement via de gebruikelijke geannoteerde agenda's en verslagen van de Eurogroep op de hoogte worden gehouden van de voortgang. Daarnaast zal het kabinet het parlement nader informeren over de ratificatieprocedure voor de wijzigingen van het ESM-verdrag wanneer dit te zijner tijd aan de orde is.

Grotere rol ESM

In december is afgesproken dat de rol van het ESM bij de totstandkoming van programma's wordt versterkt. Dit gaat onder meer over een grotere rol bij de vormgeving van, de onderhandelingen over, en het monitoren van aanpassingsprogramma's, alsmede bij de schuldhoudbaarheidsanalyse van lidstaten die een aanvraag voor stabiliteitssteun bij het ESM doen. Ook zal het ESM de macro-economische en financiële situatie van landen in goede economische tijden gaan monitoren, om zo optimaal voorbereid te zijn indien een lidstaat onverhoopt een beroep doet op het ESM voor noodsteun.

Een grotere rol voor het ESM is en was een belangrijke wens voor Nederland. Teneinde recht te doen aan deze grotere rol zijn in diverse artikelen van het ESM-verdrag wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen in het verdrag zijn in lijn met de werkafspraken tussen de Commissie en het ESM die vorig najaar zijn gemaakt.¹¹ Volgens Nederland zijn deze wijzigingen een adequate weerspiegeling van hetgeen overeengekomen is in december.

Bij de uitwerking van de afspraken over versterking van het ESM heeft een aantal landen gepleit om de verwachting dat een land bij aanvraag van een macro-economisch programma simultaan ook een programma bij het IMF aanvraagt, zoals is weergegeven in het huidige verdrag, te verwijderen, dan wel af te zwakken. Nederland vindt het ook belangrijk dat het ESM in principe de mogelijkheid moet hebben om in uitzonderlijke gevallen zelfstandig stabiliteitssteun te verlenen. Voor Nederland blijft echter nauwe betrokkenheid van het IMF het uitgangspunt. Met minimale aanpassingen is dit in het Verdrag verduidelijkt.

Versterking raamwerk schuldhoudbaarheid

In december is afgesproken om het raamwerk voor het waarborgen van een houdbare overheidsschuld te versterken, onder meer door het herbevestigen van het principe dat het ESM enkel leent aan lidstaten met een houdbare overheidsschuld en adequate terugbetaalcapaciteit, en het overeenkomen van het principe dat de schuldhoudbaarheid op een

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1605

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/37324/20181203-eg-1b-20181115-esm-ec-cooperation.pdf>

transparante en voorspelbare manier wordt geanalyseerd. Beide principes zijn omgezet in verdragsteksten. Nederland heeft daarbij ook aangekaart dat het nodig is vervolg te geven aan het principe van een transparante en voorspelbare schuldhoudbaarheidsanalyse door publicatie van een nader overeen te komen analyseraamwerk dat zal worden gehanteerd voor het beoordelen van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Dit riep weerstand op bij een aantal landen, omdat publicatie van dergelijke raamwerk door sommige landen als onnodig beperkend wordt ervaren. Uiteindelijk is, tot tevredenheid van Nederland, in de brief van de voorzitter van de Eurogroep aan de voorzitter van de Europese Raad opgenomen dat het ESM en de Commissie voor december 2019 samen een werkdocument met een gezamenlijk analyseraamwerk zullen publiceren.

Een ander onderdeel van de afspraak over het raamwerk voor schuldhoudbaarheid is om in 2022 zogenoemde «*collective action clauses*» (CAC's) met «*single limb aggregation*» op te nemen in uitgiftes van staatsobligaties. Deze afspraak is voor Nederland zeer belangrijk en is nu in een verdragstekst omgezet. CAC's zijn contractuele voorwaarden in staatsobligaties die ervoor zorgen dat bij een herstructurering alle crediteuren die deze staatsobligaties hebben gekocht, juridisch aan een herstructurering gebonden zijn wanneer een gekwalificeerde meerderheid van de bezitters van die betreffende staatsobligaties heeft ingestemd. In tegenstelling tot de huidige CAC's, op basis waarvan voor iedere individuele obligatieserie én voor het totaal van alle uitstaande obligaties een meerderheid moet instemmen met de door een lidstaat voorgestelde herstructurering, hoeft bij *single limb aggregation* enkel een meerderheid van alle uitstaande obligaties te worden gevonden om de herstructurering te verwezenlijken. Door middel van *single limb aggregation* wordt het proces van een noodzakelijke herstructurering derhalve efficiënter en bespoedigd, omdat het voor onwelwillende crediteuren lastiger is om een blokkerende positie te verwerven. De gedetailleerde kenmerken van de *single limb* CAC's zullen het komende half jaar worden uitgewerkt door het Economisch en Financieel Comité (EFC), een voorportaal van de Ecofinraad, zoals dat ook bij de huidige CAC het geval was.

Aanpassing preventieve instrumenten

In december is ook overeengekomen dat de effectiviteit van de bestaande ESM-instrumenten voor preventieve financiële bijstand zal worden versterkt door het verduidelijken van de toegangscriteria en de overige voorwaarden. Het ESM heeft de beschikking over twee van deze instrumenten: een aan voorwaarden onderworpen kredietlijn (*Precautionary Conditioned Credit Line*, PCCL) en een kredietlijn tegen verscherpte voorwaarden (*Enhanced Conditioned Credit Line*, ECCL).

Voor de PCCL is in december afgesproken dat een land in de regel alleen toegang kan hebben als aan een eis van maximaal 3% begrotingstekort in de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag is voldaan. Ook moet aan een schuld criterium worden voldaan waarbij de publieke schuld onder de 60% van het bbp ligt of naar de 60% van het bbp-schuld daalt in stappen van minimaal 1/20^e per jaar. Een dergelijke numerieke formulering behelst een verzwaring van de huidige, aan het SGP-gerelateerde eisen, omdat het SGP – zoals bekend – flexibiliteit kent en discretionaire ruimte aan de Commissie en de Raad laat. Het doel van Nederland is met deze aanpassing de toegangscriteria voor de PCCL voorspelbaarder te maken en minder afhankelijk van de handhaving van het SGP.

Ten aanzien van het criterium dat ziet op de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) is nu opgenomen dat lidstaten die kampen met buitensporige onevenwichtigheden geen toegang hebben tot de PCCL, waar in de bestaande procedure enkel lidstaten die onderhevig zijn aan de buitensporige onevenwichtighedenprocedure kunnen worden uitgesloten. Dit criterium is daarmee strenger geworden. Tevens is afgesproken om de drie al bestaande toegangscriteria waarover in december nog geen afspraken waren gemaakt, (i) het vereiste van toegang tot financiële markten, (ii) een houdbare externe sector en (iii) geen kwetsbaarheden in de financiële sector, te behouden.

De PCCL-toegangscriteria worden vastgelegd in een annex bij het verdrag, die alleen met unanimiteit kan worden aangepast. Voor toegang tot de ECCL is conform de afspraken in december in de annex opgenomen dat (ten minste) moet worden voldaan aan sommige toegangscriteria van de PCCL.

Tot slot zijn de andere afspraken uit december die waren gericht op het vergroten van de effectiviteit van de PCCL op een voor Nederland acceptabele wijze omgezet in een verdragstekst. De belangrijkste hiervan zijn de vervanging van het *Memorandum of Understanding* met beleids-conditionaliteit door een *Letter of Intent*, waarin de aanvragende lidstaat wordt geacht beleidsvoornemens uiteen te zetten, het sluiten van de kredietlijn zodra een land niet meer aan de toetredingscriteria voldoet en de mogelijkheid om in dat geval op de reeds uitstaande middelen het te betalen rentetarief te verhogen.

Gemeenschappelijke achtervang voor het SRF

Als onderdeel van de brede ESM-hervorming wordt het in het verdrag ook mogelijk gemaakt dat het ESM als gemeenschappelijke achtervang voor het SRF kan dienen. Bij de verwerking van de decemberafspraken over de vormgeving van de achtervang voor het SRF waren de volgende onderdelen voor Nederland essentieel: (1) het uitgangspunt dat de achtervang op de middellange termijn begrotingsneutraal is, (2) een plafond voor de omvang van de achtervang wordt vastgesteld dat alleen met unanimiteit door de Raad van gouverneurs kan worden aangepast en (3) een unanieme beslissing van de Raad van gouverneurs om de achtervang voort te zetten, wanneer het juridische raamwerk voor de afwikkeling van financiële instellingen in de toekomst, tegen de wens van een of meer lidstaten, op essentiële punten wordt gewijzigd.

Om invulling te geven aan de afspraak de backstop bij het ESM onder te brengen is een volledig nieuw verdragsartikel geformuleerd. Hierin zijn bovengenoemde uitgangspunten op adequate wijze verwerkt. De tekst geeft daarbij ook aan dat na de wijziging van het verdrag een aanvullend, unaniem besluit nodig is door de Raad van gouverneurs van het ESM om de backstop in te stellen. Dit besluit zal uiterlijk aan het eind van 2023 moeten worden genomen, gelet op de politieke afspraken dat de achtervang uiterlijk begin 2024 beschikbaar zal zijn.

Diverse landen, waaronder Nederland, hechten daarnaast sterk aan de voorwaarden waaronder het ESM een aanvraag van de SRB voor een lening kan honoreren. Naast het uitgangspunt van middellangetermijnsbegrotingsneutraliteit betreffen deze voorwaarden onder meer het vereiste dat het SRF alleen als laatste redmiddel kan aankloppen bij het ESM en dat het resolutieplan in lijn moet zijn met de EU-regelgeving omtrent resolutie van banken. Vanwege het grote belang dat aan deze voorwaarden wordt gehecht is, net als bij de PCCL-toegangscriteria,

gekozen om de voorwaarden op te nemen in een annex bij het verdrag, die alleen met unanimiteit kan worden gewijzigd.

Spoodstemprocedure

In december is overeengekomen dat over het gebruik van de achtervang in principe met unanimiteit zal worden besloten, waarbij de Eurogroep zou proberen om een spoedstemprocedure overeen te komen. Het bestaande ESM-verdrag kent al zo'n spoedstemprocedure voor besluitvorming over stabiliteitssteun aan lidstaten. De bestaande procedure kan gebruikt worden als zowel de Commissie als de Europese Centrale Bank concluderen dat als niet dringend een besluit wordt genomen, dit de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar kan brengen. In dat geval worden besluiten genomen met 85% van de stemmen, in plaats van met unanimiteit. In het kader van de backstop wilde Nederland echter enkel instemmen met een spoedstemprocedure als die diverse waarborgen zou omvatten. De Nederlandse wens om dergelijke waarborgen op te nemen is gehonoreerd.

Zo zal de procedure alleen kunnen worden gebruikt voor beslissingen over aanvragen voor individuele leningen uit de backstop en niet voor beslissingen over de vormgeving en de belangrijkste financiële kenmerken van de achtervang. Ook zal, net als bij de al bestaande spoedstemprocedure, de financiële duurzaamheid van de Eurozone in gevaar moeten zijn om de spoedstemprocedure te kunnen gebruiken. Een andere waarborg is dat de spoedstemprocedure niet mag worden gebruikt als er tegelijkertijd een procedure loopt om te beoordelen of het juridische raamwerk voor de afwikkeling van financiële instellingen in de toekomst tegen de wens van een of meerdere lidstaten op essentiële punten is gewijzigd. Tot slot heeft Nederland de waarborg afdwongen dat de procedure, nadat deze tweemaal is gebruikt, moet worden opgeschort en doorgelicht. Op basis van deze doorlichting kan de procedure worden aangepast, bijvoorbeeld door terug te gaan naar stemmen met unanimiteit. De spoedstemprocedure kan enkel weer worden gebruikt na een unaniem besluit van de gouverneurs om de opschorting te beëindigen. Voor Nederland zijn deze waarborgen belangrijk om het gebruik van deze spoedstemprocedure tot een minimum te beperken.

BICC

Tijdens de Eurogroep hebben lidstaten overeenstemming bereikt over een aantal kenmerken van een begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen (BICC) voor de eurozone, en de ERM II-lidstaten op vrijwillige basis. Het parlement is in de afgelopen maanden diverse keren geïnformeerd over de voortgang en de Nederlandse positie ten aanzien van dit instrument, meest recent nog in de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofinraad en in het verslag van de Eurogroep van 16 mei jongstleden.¹²

Om convergentie en concurrentievermogen te bevorderen is afgesproken dat lidstaten samenhangende plannen zullen indienen met voorgenomen hervormingen en investeringen, de schatting en verantwoording van kosten en het tijdsplan voor implementatie. De inhoud van deze plannen, alsmede de voortgang ervan, zullen worden getoetst door de Commissie, met een sterke betrokkenheid van de Raad. De Eurogroep zal, in de relevante samenstelling, een discussie houden over deze evaluaties en voortgangsrapporten. Middelen zullen pas worden uitgekeerd nadat vooraf bepaalde mijlpalen daadwerkelijk zijn bereikt. Daarnaast zullen

¹² Kamerstuk 21 501-07, nrs. 1603 en 1605.

middelen worden opgeschort of zelfs geannuleerd indien hervormingen en investeringen onvoldoende worden geïmplementeerd. Dit waren voor Nederland belangrijke wensen.

Net als bij een bepaald onderdeel van de EU-begroting, de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen), zal voor het BICC worden verlangd van lidstaten dat ze afspraken naleven die worden gemaakt in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de procedure bij macro economische onevenwichtigheden (MEOP). Daarbij moet onder andere worden gedacht aan het opschorten van middelen uit het BICC voor lidstaten die onvoldoende actie ondernemen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken. Het is hierbij goed om op te merken dat het commissievoorstel voor een *Reform Delivery Tool*, waarop de BICC geïnspireerd is, geen macro-conditionaliteit bevatte en dit door de Nederlandse inzet wel voor de BICC het geval is.

Lidstaten kwamen ook overeen dat de economische aansturing van het instrument zal plaatsvinden op basis van het Europees Semester. Dit betekent dat de hervormingen en investeringen die bijdragen aan convergentie en concurrentiekracht zullen worden geïdentificeerd aan de hand van de eurozone-aanbevelingen en landspecifieke aanbevelingen die jaarlijks in het kader van het Europees Semester worden gedaan. Daarbij spraken lidstaten af dat het wenselijk is om de details van de economische aansturing van het BICC door de eurolanden vast te leggen in een separate wettelijke bepaling. Door een koppeling met het jaarlijkse Semester-proces wordt volgens Nederland voorkomen dat een parallel coördinatieproces wordt opgetuigd.

Er was daarnaast brede steun onder lidstaten voor het hanteren van een verplichting voor lidstaten om de middelen uit het BICC aan te vullen met een nationale bijdrage (cofinanciering), net zoals dit bij de structuurfondsen onder het MFK gebeurt. Ook Nederland steunde deze eis, omdat nationale cofinanciering de betrokkenheid van lidstaten vergroot. Voor de ESI-fondsen bestaat de mogelijkheid om de nationale cofinanciering, in uitzonderlijke situaties, op aanvraag van een lidstaat, te verlagen. Meerdere lidstaten verzochten dat variatie van cofinancieringspercentages voor het BICC mogelijk is. Dit zal gebeuren op basis van een unaniem overeengekomen en ex-ante gedefinieerde transparante en voorspelbare procedure, met betrokkenheid van lidstaten. Wat Nederland betreft zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de reeds bestaande praktijk voor structuurfondsen. Mede op aandringen van Nederland en andere lidstaten is opgenomen dat de middelen die lidstaten kunnen ontvangen in acceptabele verhouding moet staan ten opzichte van de financiële bijdrage die landen aan het instrument leveren.

Voor Nederland stond voorop dat er geen sprake zal zijn van een stabilisatiefunctie. Zoals is afgesproken in december, zal het instrument zich richten op het vergroten van de convergentie en concurrentiekracht binnen de eurozone. Daartoe zullen vanuit het instrument middelen worden verstrekt ter financiering van de kosten van hervormingen en publieke investeringen die bijdragen aan het groei- en aanpassingsvermogen en de veerkracht van lidstaten. Het kabinet heeft al vaker aangegeven dat de belangrijkste uitdagingen in de EMU-betrekking hebben op het versterken van nationale economieën. Dit instrument kan lidstaten die hun nationale economie toekomstbestendig willen maken een steuntje in de rug geven. Daarmee wordt invulling gegeven aan de door Nederland gewenste koppeling tussen de EU-begroting en hervormingen die nationale economieën toekomstbestendig maken, zoals uiteengezet in het regeerakkoord.

Het grootste punt van discussie tijdens de Eurogroep was de wijze waarop het BICC gefinancierd zal worden. Nederland is en was, samen met diverse andere landen, van mening dat het instrument gefinancierd dient te worden uit de reguliere middelen van de EU-begroting, onder het MFK-plafond, om de eenheid van de EU-begroting te bewaken. Een groep andere landen wil dat eurolanden, bovenop de financiering uit de reguliere middelen van het MFK, additionele bijdragen leveren aan het instrument. In de kenmerken van het instrument is opgenomen dat de financiering zal worden bepaald in de context van het MFK. Er is op dit moment nog geen akkoord bereikt over de specifieke financieringswijze. In de brief van de voorzitter van de Eurogroep is opgenomen dat de Eurogroep daar verder aan zal werken op basis van de richting die de Eurotop daaraan geeft.

De overeengekomen kenmerken zullen tijdens de Eurotop van 21 juni ter bekrachtiging voorliggen. De Eurogroep zal de komende tijd nog verder werken aan een aantal openstaande punten. De overeengekomen kenmerken vormen vervolgens de basis voor een Commissievoorstel voor een verordening, waarin de werking van het BICC juridisch wordt vastgelegd. Over de conceptverordening waarmee de BICC wordt opgericht zullen lidstaten verder onderhandelen in Raadsverband. Omdat het een Europese verordening betreft hebben ook EU-lidstaten buiten de eurozone een stem bij de totstandkoming. Het Europees Parlement zal, gegeven de verwachte rechtsbasis van de conceptverordening (artikel 175 VWEU), recht van medebeslissing hebben en derhalve ook een positie formuleren. Over de omvang van het instrument zal worden besloten in het kader van de MFK-onderhandelingen. De uiteindelijk implementatie van het instrument zal onder controle vallen van de Europese Rekenkamer.

Liquiditeit in resolutie

De Eurogroep heeft ook kennisgenomen van het technische werk aan mogelijkheden om de beperkingen van het huidige raamwerk voor liquiditeit in resolutie te adresseren. In de tweede helft van het jaar zal dit technische werk voortgaan en zich richten op voorstellen waarvoor het meeste draagvlak is. Dit zijn voorstellen die het toezicht- en resolutie-raamwerk verbeteren en voorstellen die de beschikbare middelen voor de SRB vergroten. In dit kader zijn voorstellen besproken waarbij de SRB-garanties kan verstrekken aan de ECB en waarin de SRB-obligaties uitleent die een bank in resolutie als onderpand kan belenen op de markt of bij de ECB. Nederland heeft er specifiek op ingezet dat in de Eurogroep conclusies niet verwezen wordt naar Europese publieke garanties uit het ESM ten behoeve van liquiditeit in resolutie. In december 2019 zal wederom over het technische werk worden gerapporteerd.

EDIS

Het afgelopen half jaar is door een hoogambtelijke werkgroep (HLWG) gekeken naar het uitwerken van een nieuwe routekaart voor de bankenunie, op basis van de 2016 routekaart. De eurogroep heeft een terugkoppeling ontvangen van het werk van de HLWG. De afgelopen maanden is in de HWLG gesproken over het functioneren van de bankenunie en de verschillende opties om deze verder te vervolmaken. Daarbij zijn er verschillende zienswijzen rond de tafel en is nog geen conclusie bereikt over de elementen van een verdere routekaart.

Nederland heeft ingebracht dat zij een EDIS als het sluitstuk van de bankenunie ziet en houdt vast aan de routekaart uit 2016. Voordat risico's binnen een EDIS worden gedeeld, is het van belang dat stappen worden

gezet om de risico's op staatsobligaties beter te wegen op bankenbalansen. Daarbij acht Nederland het ook van belang dat er een gezondheidstoets (*asset quality reviews*; AQRs) wordt uitgevoerd op bankbalansen. Nederland heeft hier dan ook op ingezet tijdens besprekingen van de HLWG.

De voorzitter van de HLWG heeft op eigen titel een mogelijke eindfase voor de bankenunie gepresenteerd en de stappen die nodig zijn om daar te komen. In zijn visie is er in een eindfase onder andere een volledig EDIS, een verbetering van het toezicht- en resolutieraamwerk en een meer risicogebaseerde benadering van staatsobligaties op bankenbalansen. Net als in een eerdere communicatie van de Commissie over de Bankenunie wordt gerefereerd aan «*safe assets*», waar de afgelopen maanden door enkele lidstaten voor wordt gepleit. Het kabinet heeft steeds aangegeven dat EDIS een belangrijke pijler binnen de bankenunie is en ook wel wordt gezien als het sluitstuk van de bankenunie. Nederland heeft wederom aangegeven dat van belang is dat voordat daadwerkelijk risicodeling plaatsvindt via een EDIS, een goede weging van staatsobligaties op bankbalansen gerealiseerd is en banken aantoonbaar gezond zijn. Verder is het kabinet geen voorstander van varianten van *eurobonds*, zoals nieuwe publieke pan-Europese *safe assets*, die voorzien in schuldmutualisatie of gezamenlijke schuldtoelating, en heeft dit samen met andere lidstaten kenbaar gemaakt. Gezien de verschillen in opvattingen, neemt de Eurogroep het rapport van de voorzitter van de HLWG enkel ter kennisgeving aan.

De Eurogroep heeft geconcludeerd dat verder technisch werk nodig blijft om tot een routekaart voor EDIS te komen, en heeft de HLWG daarom gemandateerd om de komende tijd verder te werken aan een nieuwe routekaart voor EDIS en conclusies daarover in december te rapporteren, waarbij wordt vastgehouden aan alle elementen uit de routekaart van 2016, waaronder de voor Nederland belangrijke discussie over de prudentiële behandeling van staatsobligaties.

Ecofinraad

Voortgang bankenunie

Het Roemeens voorzitterschap heeft gerapporteerd over de voortgang ten aanzien van de bankenunie.¹³ Al sinds het Nederlandse voorzitterschap van de Raad in 2016 wordt elk half jaar een rapport opgesteld door de zogeheten *ad hoc working party* (AHWP).¹⁴ Onder vorige voorzitterschappen werd, naast het monitoren van de voortgang op de risicoreductie-dossiers zoals het bankenpakket, ook een Europese depositoverzekeringstelsel (EDIS) technisch verkend.¹⁵ Onder het Roemeens voorzitterschap is maar beperkt technisch over EDIS gesproken omdat een *high level working group* (HLWG) zich in opdracht van de Eurogroep buigt over een routekaart om politieke onderhandelingen over een EDIS te starten (EDIS is besproken in de Eurogroep in inclusief verband, zie eerder in dit verslag).

Het Roemeens voorzitterschap heeft een update gegeven over de verschillende risicoreductie-dossiers. Zo is het bankenpakket definitief afgerond en wordt dit binnenkort gepubliceerd.¹⁶ Dan zijn de meeste

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9729-2019-ADD-1/en/pdf>

¹⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10036-2016-INIT/en/pdf>

¹⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14452-2018-INIT/en/pdf>

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/banking-union-council-adopts-measures-to-reduce-risk-in-the-banking-system/>

stappen uit de 2016 routekaart voltooid.¹⁷ Verder is ook de NPL-verordening die een minimum niveau van dekking voorschrijft recent gepubliceerd.¹⁸ Onder het Roemeense voorzitterschap is in de AHWP gesproken over het effect van een toekomstig EDIS op de interne markt. In dit kader is onder meer gekeken naar de mogelijkheden voor het ophalen van bankcontributies voor EDIS, ook in vergelijking met de status quo. Verder is gekeken naar de implementatie van alternatieve financieringsplannen voor nationale depositogarantiestelsels onder de bestaande richtlijn.

Financiële transactie belasting

Op de Ecofinraad is de stand van zaken van de versterkte samenwerking voor een financiële transactie belasting (FTT) besproken. De (nu nog) 10 aan de FTT participerende lidstaten¹⁹ hebben de niet participerende lidstaten ingelicht. In februari 2013 heeft de Commissie een richtlijnvoorstel voor versterkte samenwerking gepubliceerd op het gebied van de FTT. De (toen nog) 11 participerende lidstaten hebben sindsdien geprobeerd om tot een oplossing te komen. De participerende lidstaten waren, onder andere, verdeeld over de reikwijdte van de FTT. Zo wenste de ene groep lidstaten een beperkte FTT met zo min mogelijk weerslag op de economie, terwijl de andere groep inzette op een uitgebreide FTT om zoveel mogelijk inkomsten te genereren. Er is op dit moment nog geen oplossing gevonden waar alle participerende lidstaten mee kunnen instemmen. Wel wordt er gepoogd om alsnog te bezien of er toch een oplossing gevonden kan worden.

Opvolging G20

De Ecofinraad heeft van de Commissie een terugkoppeling gekregen van de opvolging van de G20-bijeenkomst voor Ministers van Financiën en gouverneurs van centrale banken in Fukuoka op 8 en 9 juni jl. Deze bijeenkomst was de laatste bijeenkomst van de Ministers van Financiën voorafgaand aan de G20 Top van de regeringsleiders in Osaka eind juni. De Commissie gaf aan dat er bij de G20-bijeenkomst gesproken is over ontwikkelingsfinanciering, ontwikkelingen van de globale economie, internationale belastingen, *global imbalances*, vergrijzing en de beleidsimplicaties die daarbij horen, infrastructuurinvesteringen en uitdagingen in de financiële sector. Voor internationale belastingen hebben de Ministers van financiën hun steun uitgesproken voor het werkprogramma van de OESO voor de komende tijd. In dit werkprogramma is opgenomen dat de OESO streeft om uiterlijk in 2020 consensus te bereiken over een langetermijnoplossing voor uitdagingen voor belastingheffing in de digitale economie.

Europees Semester

Tijdens de Ecofinraad is de *horizontal note* van de Commissie besproken waarin een horizontale beschrijving van de landspecifieke aanbevelingen wordt gegeven. Als onderdeel van het lentepakket heeft de Commissie op 5 juni jl. haar voorstel voor landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester gepresenteerd. Het Europees Semester is het jaarlijkse proces waarin EU-lidstaten hun economisch en budgetair beleid

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0630&from=NL>

¹⁹ België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje. Estland deed aanvankelijk mee maar heeft in december 2015 besloten om uit het FTT project te stappen.

coördineren en combineert het toezicht op macro-economische onevenwichtigheden, overheidsfinanciën en het bevorderen van economische groei in Europa. De landspecifieke aanbevelingen zijn gebaseerd op de landenrapportages en de lenteraming van de Commissie en de Nationale Hervormings- en Stabiliteits- of Convergentieprogramma's²⁰ die de lidstaten in april bij de Commissie hebben ingediend. Als gevolg van de Europarlementsverkiezingen is het proces dit jaar aangepast ten opzichte van voorgaande jaren. De Commissie publiceerde zijn aanbevelingen dit jaar later (5 juni jl.) en de Europese Raad komt vroeger bijeen (20-21 juni a.s.). Daarom is het proces dit jaar opgesplitst in twee fasen. De eerste fase bestaat uit een discussie van de *horizontal note* tijdens deze Ecofinraad en daarna in de Europese Raad van juni. De tweede fase bestaat uit een discussie over de landspecifieke aanbevelingen zelf, tijdens de Ecofinraad in juli.

In de Ecofinraad is de *horizontal note* aangenomen. Volgens Nederland is de *horizontal note* een gebalanceerde weergave van de voorgestelde landspecifieke aanbevelingen. Met name de aanbevelingen dat lidstaten prudent dienen te begroten, in lijn met het SGP, en structurele hervormingen dienen door te voeren, acht Nederland van groot belang. Uw Kamer heeft op 12 juni jl. een kabinetsappreciatie ontvangen van de landspecifieke aanbevelingen inclusief de *horizontal note*.²¹

SGP implementatie

Als onderdeel van het lentepakket heeft de Commissie op 5 juni jl. beoordelingen gepubliceerd in hoeverre lidstaten ex-post (in dit geval over 2018) hebben voldaan aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Naar aanleiding van deze beoordelingen heeft de Commissie voorstellen gedaan voor het beëindigen van de buitensporigtekortprocedure (*excessive deficit procedure*; EDP) voor Spanje²² en het opnieuw starten van de significanteafwijkiingsprocedure (*significant deviation procedure*; SDP) voor Roemenië en Hongarije.²³ Deze besluiten zijn aangenomen door de Ecofinraad.

Spanje zit sinds april 2009 in de EDP vanwege een overschrijding van de 3%-tekortnorm. Op basis van ex-post cijfers heeft de Commissie vastgesteld dat Spanje in 2018 een begrotingstekort heeft gerealiseerd van onder de 3% (namelijk 2,5%). Uit de lenteraming van 7 mei jl. blijkt dat Spanje ook voor 2019 (2,3%) en 2020 (2,0%) onder de 3% zal blijven. Roemenië zit sinds 2017 in de SDP omdat zowel de vereiste structurele begrotingsinspanning als de uitgavenregel («expenditure benchmark») niet worden nageleefd. Hongarije zit sinds 2018 in de SDP en ook voor Hongarije is vastgesteld dat er geen sprake is van effectieve actie om de afwijking te corrigeren.

EU-langetermijnstrategie voor klimaat

In de Ecofinraad is gesproken over de financiële aspecten van de EU-langetermijnstrategie voor klimaat, die de Commissie eind november 2018 presenteerde. De visie van de Commissie voor een klimaatneutrale

²⁰ https://ec.europa.eu/info/2018-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/12/kamerbrief-over-de-kabinetsreactie-lentepakket-europees-semester-2019>

²² https://ec.europa.eu/info/files/recommendation-council-decision-abrogating-decision-2009-417-ec-existence-excessive-deficit-spain_en

²³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_en

toekomst is in overeenstemming met de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs om de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging tot ruim onder de 2°C te houden en ernaar te streven deze tot 1,5°C te beperken.

Verschillende lidstaten gaven aan het erover eens te zijn dat de EU-langetermijnstrategie zich zou moeten richten op het bereiken van klimaatneutraliteit. Nederland steunt de door de Commissie voorgestelde ambitie: een klimaatneutrale EU in 2050. Dit doel past bij de Nederlandse inzet om het huidige 2030-doel voor CO₂-reductie voor de EU van ten minste 40% op te hogen naar 55%. Een tijdig ingezette, geleidelijke transitie kan immers helpen om de kosten ervan te beperken. Hiervoor is het belangrijk dat er voldoende publieke en private middelen beschikbaar komen.

Gezien de reikwijdte heeft het Roemeens Voorzitterschap ook gedachte-wisselingen over (onderdelen van) deze mededeling geagendeerd in andere vakraden.

NPL actieplan

In de Ecofinraad is gesproken over de voortgang van het actieplan voor niet-presterende leningen (NPLs) uit 2017.²⁴ De Ecofinraad heeft in juli 2017 middels een actieplan onder andere de Commissie uitgenodigd om initiatieven te nemen ten aanzien van NPLs. De Commissie kwam daarop met een pakket aan maatregelen. Dit richtte zich op het verbeteren van het beheer van NPLs en het toezicht daarop. Ook kwam de Commissie met een richtlijn die als doel heeft belemmeringen op secundaire markten weg te nemen en uitwinningprocedures efficiënter te laten verlopen. Daarnaast verduidelijkte de Commissie de mogelijkheden waarop NPLs kunnen worden overgenomen door *asset management companies* (AMCs).

In december 2018 is een verordening overeengekomen tussen het Europees Parlement (EP) en de Raad die afdwingt dat banken voorzieningen of andere dekkingsvormen nemen op toekomstige leningen die een NPL worden. Deze tekst die ook raakt aan de verordening kapitaal-eisen (CRR) is inmiddels gepubliceerd.^{25 26} In maart 2019 heeft de Ecofinraad een voorstel van de Commissie voor een richtlijn die de kopers en beheerders van niet presterende kredieten reguleert in aangepaste vorm vastgesteld. De Raad gaat in triloog-onderhandeling met het EP zodra het EP haar positie heeft bereikt. In maart 2018 deed de Commissie een voorstel aan de Raad voor efficiënte uitwinningprocedures. Hier wordt nog over onderhandeld. Ook is de Commissie begonnen aan een benchmarkingexercitie waarbij vergelijkbare maatstaven voor de duur en kosten van insolventieprocedures worden ontwikkeld. De Commissie-diensten hebben in maart 2018 uiteengezet hoe AMCs binnen de bestaande wet- en regelgeving NPLs kunnen overkopen van banken. Gelet op de grensoverschrijdende activiteiten van banken vindt Nederland een gemeenschappelijk beleid van de EU ten aanzien van banken en het toezicht daarop een goede zaak. Het oplossen van NPLs is in de eerste plaats aan banken zelf. Het aanpakken van eventuele NPL-problematiek draagt bij aan het gezonder maken van de Europese bankensector.

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans>

²⁵ Zie Kamerstuk 21 501-07, nr. 1571 voor uitleg.

²⁶ Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/12/18/non-performing-loans-political-agreement-reached-on-capital-requirements-for-banks-bad-loans/>

Bescherming van kwetsbare consumenten is voor Nederland hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Overig

Jaarvergadering Raad van gouverneurs van het Europees Stabiliteit Mechanisme (ESM)

In de ochtend voorafgaand aan de Eurogroep (13 juni) heeft de jaarvergadering van de Raad van Gouverneurs van het ESM plaatsgevonden. Op de agenda stond onder meer het goedkeuren van het jaarverslag en de financiële rekeningen van het ESM over 2018. Uw kamer zal over het jaarverslag en de financiële rekeningen worden geïnformeerd middels een separate kamerbrief.

Jaarvergadering van de Raad van gouverneurs van de Europese Investeringsbank (EIB)

Op vrijdagochtend 14 juni stond, voorafgaand aan de Ecofinraad, de jaarvergadering van de EIB gepland. Naast statements van de voorzitter van de Raad van gouverneurs (Eugen Orlando Teodorovici – Roemenië), de president van de EIB (Werner Hoyer) en de voorzitter van het auditcomité (Duarte Pitta Ferraz – Portugal) stonden nog twee andere onderwerpen voor goedkeuring op de agenda: de jaarrekening en de conclusies van het auditcomité en het (her)benoemen van de voorzitter en een aantal leden van het auditcomité. Uw kamer zal over de jaarvergadering van de EIB worden geïnformeerd middels een separate kamerbrief.