

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1958

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Op 15 juni jl. heeft de jaarvergadering van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) plaatsgevonden. Tijdens de vergadering heeft de Raad van gouverneurs het jaarverslag van de instelling over het jaar 2022, inclusief de financiële rekeningen over 2022, goedgekeurd.¹ Daarnaast stond een update van de ratificatie van het herziene ESM-verdrag, het aankomende review van het ingelegd kapitaal, uitleenvolume en de financiële steuninstrumenten en het ESM-gebouw op de agenda. Zoals gebruikelijk stel ik u middels een Kamerbrief op de hoogte van de jaarvergadering van het ESM, het jaarverslag van het ESM en het jaarverslag van het onafhankelijke auditcomité van het ESM, welke onlangs gepubliceerd zijn op de website van het ESM. Daarnaast zal ik in deze brief ingaan op de financiële rekeningen van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) over 2022.

Jaarverslag 2022 ESM

Het jaarverslag van het ESM bevat een beschrijving van de activiteiten van de instelling in 2022 en de jaarrekening van het betreffende jaar. Zoals in voorgaande jaren is een analyse opgenomen over de economische situatie in het eurogebied, met speciale aandacht voor de landen die financiële steun ontvingen (Ierland, Griekenland, Spanje, Cyprus en Portugal).

De uitstaande leningen van het ESM aan eurolanden waren eind 2022 86,2 miljard euro. Dit bedrag is ten opzichte van 2021 gedaald met 3,66 miljard euro. Deze daling komt door een geplande aflossing van Spanje ter waarde van 3,64 miljard en een vervroegde aflossing van Griekenland ter waarde van 14,3 miljoen. Momenteel staan er nog 5 leningen uit aan Spanje ter waarde van 20,1 miljard, 9 leningen aan Cyprus ter waarde van 6,3 miljard en 11 leningen aan Griekenland ter waarde van 59,8 miljard.

¹ Bijlage 1 – Jaarverslag ESM over 2022.

Het ESM heeft in 2022 een negatief financieel resultaat behaald van 60,2 miljoen euro, na een positief resultaat van 311 miljoen euro in 2021. Het ESM heeft jaarlijks netto inkomsten door de marge die de landen op hun leningen aan het ESM betalen bovenop de financieringskost van het ESM. Het negatieve resultaat komt voornamelijk voort uit twee ontwikkelingen. Ten eerste werd er 1,31 miljard euro verlies geboekt op de financiële operaties van het ESM, na een positief resultaat op financiële operaties van 149 miljoen in 2021. Dit verlies werd veroorzaakt door de verkoop van beleggingseffecten (vooral staatsobligaties) wiens waarde was gedaald door de stijgende rente. Dit verlies is deels opgevangen door een positief resultaat van 876,4 miljoen euro op de derivaten waarmee het ESM haar renterisico afdekt.

Ten tweede is de van lidstaten ontvangen compensatie voor de negatieve depositorente, die het ESM aan centrale banken betaalde voor het stallen van deposito's bij hen, afgenomen van 216,2 miljoen euro in 2021 naar 15,2 miljoen euro in 2022. In het boekjaar van 2021 ontving het ESM compensatie van Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland. Echter, in 2022 compenseerde alleen Nederland het ESM voor de negatieve depositorente over 2021. In de individuele afspraken die lidstaten met het ESM hebben gemaakt was als voorwaarde opgenomen dat zij het ESM zouden compenseren zolang hun centrale bank de ontvangen rente als winst aan het Ministerie van Financiën uitkeerde. Duitsland heeft in 2022 ervoor gekozen de compensatie stop te zetten aangezien de Bundesbank in 2021 geen winst uitkeerde aan het Ministerie van Financiën. Frankrijk en Italië hebben ook geen compensatie geboden. In Nederland ontving het Ministerie van Financiën in 2022 wel een winstuitkering van de centrale bank, ter hoogte van de depositorente die het ESM in 2021 aan De Nederlandsche Bank (DNB) betaalde. Omdat de andere landen zijn gestopt met de compensatie zal Nederland het ESM in 2023 niet meer compenseren over de betaalde aan DNB rente in 2022; DNB heeft de door het ESM betaalde rente daarom ook niet naar het Ministerie van Financiën overgemaakt. Hierover is uw Kamer middels een brief geïnformeerd.² Omdat de depositorente van de Europese Centrale Bank (ECB) sinds juli 2023 niet meer negatief is heeft het ESM de compensatie ook niet meer nodig.

Het geboekte verlies in 2022 is tijdens de jaarvergadering door de Raad van gouverneurs gealloceerd aan het reservefonds, in lijn met artikel 24(2) van het ESM-verdrag. De omvang van het reservefonds neemt hiermee af van 3,23 miljard naar 3,18 miljard euro. Het reservefonds is sinds de oprichting van het ESM opgebouwd met de jaarlijkse winst die die instelling tot vorig jaar maakte.

De stijgende rente vond niet alleen zijn weerslag in de hierboven genoemde verliezen bij de verkoop van beleggingseffecten, maar ook in de waarde van bezittingen die nog op de balans staan van het ESM. Deze bezittingen bestaan vooral uit risicovrije (staats)obligaties waarin het door de lidstaten ingelegde eigen vermogen is belegd. De reserve voor de reële waarde van de beleggingen had eind 2022 een negatieve waarde van 3,20 miljard euro, ten opzichte van 44,7 miljoen euro eind 2021. Deze negatieve waarde zou tot verder financiële verliezen kunnen leiden indien de beleggingen worden verkocht, waar in principe geen noodzaak toe bestaat bij het ESM. Alhoewel de hogere rentes momenteel voor een gerealiseerd en ongerealiseerd verlies zorgen op de huidige bezittingen, zorgt de hogere renteomgeving er ook voor dat het ESM komende jaren naar verwachting ook een hoger rendement zal genereren op beleggingen. Bij aflossing van de huidige obligaties met een lage rentever-

² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-925476d38584af090f0b2e8ecc757ef09dd77bd1/pdf>.

goeding worden de opbrengsten gebruikt voor de aankoop van obligaties met hogere rentes.

Jaarverslag 2022 ESM-auditcomité

Het auditcomité van het ESM formuleert jaarlijks voor de Raad van gouverneurs een verslag over zijn werkzaamheden.³ Het comité voert audits uit en bestaat uit vijf onafhankelijke leden, die door de Raad van gouverneurs zijn benoemd vanwege hun competentie in financiële zaken en audits.

Het auditcomité is betrokken geweest bij de reguliere controle van de financiële rekeningen, het toetsen van het werk van de externe accountant en het werk van de interne auditdienst van het ESM. Voor deze werkzaamheden heeft het auditcomité reguliere ontmoetingen gehad met de betrokken instanties en personen. Verder heeft het auditcomité ontmoetingen gehad met de directeur van het ESM, andere leden van het management team en senior medewerkers om relevante onderwerpen en ontwikkelingen te bespreken, specifiek over risico's die inherent zijn aan de werkterreinen van het ESM. Ook heeft het auditcomité verschillende schriftelijke updates ontvangen, over o.a. de derivatenportefeuille van het ESM. Daarnaast voert het auditcomité een audit uit naar de aanbestedingsprocedures en contracten met derden partijen van het ESM. De belangrijkste doelstellingen voor die audit zijn: het wettelijke raamwerk in contracten te beoordelen; aanbestedingsprocedures te evalueren en relevante veranderingen ten opzichte van de laatste benchmarking te identificeren en aanbevelingen maken voor eventuele verbeteringen. De audit is in maart 2023 gestart en zal in de tweede helft van 2023 worden afgerond.

In reactie op het jaarverslag van het auditcomité verwelkomt het ESM het rapport van het auditcomité.⁴ Daarbij beschrijft het ESM hoe de interne en externe auditfuncties het afgelopen jaar hun controle hebben uitgeoefend en onderschrijft het ESM het belang ervan voor de organisatie. Het jaarverslag van het auditcomité wordt conform Artikel 30(5) van het ESM-verdrag en Artikel 24(6) van de organisatievoorschriften van het ESM aan de nationale parlementen, de nationale rekenkamers, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement gestuurd.

Financiële rekeningen EFSF

De Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) is een tijdelijk Europees noodfonds en de voorloper van het ESM. Het EFSF kan niet meer gebruikt worden voor het verstrekken van nieuwe stabiliteitssteun. Wel beheert het EFSF de nog uitstaande leningen van de instelling aan Ierland, Portugal en Griekenland.

Het EFSF heeft in 2022 een negatief resultaat behaald van 25,8 miljoen euro, tegenover een negatief resultaat van 20,9 miljoen euro in 2021. Het negatieve resultaat van het EFSF is te verklaren door de lagere inkomsten op de leningen aan lidstaten. De rente die de drie landen aan het EFSF betalen is gelijk aan de financieringskosten voor de leningen die het EFSF op de kapitaalmarkt aangaat via de uitgifte van obligaties. In tegenstelling tot het ESM heeft het EFSF dus geen netto inkomsten uit een rentemarge op de uitstaande leningen. Bij het verstrekken van leningen betaalden lidstaten vooraf een servicekostenvergoeding, die over zeven jaar verdeeld als inkomsten bij het EFSF optelden. Het EFSF heeft in 2015 zijn

³ Bijlage 2 – Jaarverslag auditcomité over 2022.

⁴ Bijlage 3 – Reactie ESM op het jaarverslag auditcomité over 2022.

laatste leningsdeel uitgekeerd en de zevenjarige periode voor de vooraf betaalde servicekostenvergoeding eindigde in 2021. Het verlies wordt gedekt met de ingehouden winst uit voorgaande jaren. Deze ingehouden winst, opgebouwd met de inkomsten van het EFSF uit voorgaande jaren, die mede tot stand kwam doordat de eerder ontvangen servicekostenvergoedingen hoger waren dan de operationele kosten van het EFSF, stond eind 2021 op 743,5 miljoen euro. Door gebruik te maken van de winst uit eerdere jaren worden de tot nu toe ontvangen servicekostenvergoedingen in feite ook de komende jaren nog gebruikt om de operationele kosten van het EFSF te dekken. De instelling heeft aangegeven dat het reservefonds voldoende ruimte biedt voor het opvangen van het verlies totdat alle leningen zijn terugbetaald.

De nominale waarde van de uitstaande leningen van het EFSF aan Ierland, Portugal en Griekenland bedroeg eind 2022 174,6 miljard euro. In dit bedrag is echter niet het uitstel van rentebetalingen op een deel van de verstrekte EFSF-leningen aan Griekenland opgenomen. Deze maatregel is het gevolg van een schuldmaatregel die in juni 2018 is afgesproken, waarbij de rentebetalingen van Griekenland aan het EFSF tot en met 2032 voor een deel van de leningen worden uitgesteld. De uitgestelde rente (stand eind 2022 11,2 miljard euro) leidt ertoe dat de vordering van het EFSF op Griekenland t/m 2032 jaarlijks toeneemt. In 2022 was de toename 1,1 miljard euro. Over deze nieuwe vordering die daardoor ontstaat wordt ook weer rente berekend. Na afloop van de periode van rente-uitstel zal terugbetaling van de opgebouwde uitgestelde rente onderdeel worden van het aflossingsschema voor de leningen van Griekenland bij het EFSF.

De opbouw van de vordering op Griekenland heeft geen effect op het garantieplafond van Nederland aan het EFSF, omdat Nederland de maximale schulduitgifte m.b.t. het EFSF garandeert; de EFSF-schuld die nodig is om de uitstaande leningen aan Ierland, Portugal en Griekenland (inclusief uitgestelde rente) te financieren blijft daar onder.

Ratificatie ESM verdrag

De Raad van gouverneurs heeft ook gesproken over de stand van zaken omtrent de ratificatie van het herziene ESM-verdrag. Inmiddels hebben alle lidstaten het verdrag geratificeerd behalve Italië. Nederland heeft, samen met enkele andere lidstaten, het belang benadrukt van een snelle ratificatie door Italië. Zolang het aangepaste verdrag niet door alle lidstaten is geratificeerd zijn de wijzigingen waarin het verdrag voorziet, waaronder de gemeenschappelijke achtervang voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds voor banken (*Single Resolution Fund*, SRF), nog niet operationeel. Italië heeft aangegeven dat 30 juni een debat over de ratificatie van het ESM verdrag in het Italiaanse parlement is gepland.

Update over uitgebreide evaluatie van het ingelegd kapitaal, uitleenvolume en de financiële steuninstrumenten

De directeur van het ESM heeft een update gegeven over de voortgang van de evaluatie van het eigen vermogen en het maximale uitleenvolume. Eens per vijf jaar vindt er een evaluatie van het ingelegd kapitaal en het uitleenvolume plaats. Tijdens de jaarvergadering in 2022 heeft de Raad van gouverneurs ingestemd om de evaluatie uit te breiden en ook het huidige financiële steuninstrumentarium erbij te betrekken. Het ESM publiceert de evaluatie in het eerste kwartaal van 2024.

Nieuw ESM-gebouw

Verder is de Raad van gouverneurs gevraagd steun uit te spreken over de weg voorwaarts t.a.v. het nieuwe ESM-gebouw. In 2020 heeft de Raad van gouverneurs ingestemd met een budget van maximaal 110 miljoen euro. Uw Kamer is hierover destijds geïnformeerd via het verslag van de jaarvergadering 2020.⁵ De kosten van het gebouw vallen echter hoger uit dan in eerste instantie werd verwacht. Deze hogere kosten worden voornamelijk gedreven door drie factoren. Ten eerste de hoge inflatie. Met de vaststelling van het budget in 2020 werd uitgegaan van een prijsstijging van 1,9% per jaar. In de praktijk valt de prijsstijging veel hoger uit en bedraagt de prijsstijging in 2022 in Luxemburg 15%. Ten tweede vallen de overige kosten hoger uit. Deze waren bij aanvang geschat op 23% van de totale kosten. Naarmate het project vorderde werd duidelijk dat de kosten voor architecten, planners, vergunningen en adviseurs hoger uitvallen dan aanvankelijk ingeschat. Tot slot zal de oplevering eind 2027 niet gehaald worden doordat meer tijd nodig was voor de ontwerpfase, onderhandelingen over het ontwerp en discussies binnen het ESM. De totale vertraging bedraagt op dit moment 20 maanden. In totaal bedragen de verwachte kostenoverschrijdingen tussen de 49 en 70 miljoen euro.

Het ESM heeft hierop verschillende kostenbesparende maatregelen voorgesteld. In de voorgestelde weg voorwaarts worden alle geïdentificeerde besparende maatregelen benut. Zo reduceert het ESM het aantal kantoorplekken voor medewerkers tot 0,75 en anticipeert zo op de beweging dat meer mensen vanuit huis werken. Door minder kantoorplekken te realiseren heeft het ESM 10% minder kantooroppervlakte nodig. Deze 10%, ongeveer 1.800m², zal verhuurd worden aan de Luxemburgse staat. Dit zorgt voor extra inkomsten. Daarnaast zal het ESM minder actief betrokken zijn bij de constructiefase van het gebouw en meer aan de ontwikkelaar overlaten, waardoor het zelf minder inhuurde adviseurs nodig heeft gedurende het proces. Verder wordt de financieringswijze van het gebouw gewijzigd. In plaats van periodieke betalingen naarmate de constructie van het gebouw vordert zal bij de oplevering van het gebouw het beschikbare budget, inclusief de ontvangen rente over deze middelen, aan Luxemburg worden overgemaakt. Hierdoor kan het ESM langer rente ontvangen. Cumulatief bedragen deze besparingen maximaal 40 miljoen euro. Dit dekt de verwachte kostenoverschrijdingen niet volledig waardoor het ESM niet het hele aankoopbedrag bij oplevering kan voldoen. Voor het resterende deel zal het ESM een zogenaamde *lease-to-buy* overeenkomst met de Luxemburgse staat aangaan, waarbij de resterende kosten gedurende een langere periode aan Luxemburg worden betaald.

De Raad van gouverneurs heeft ingestemd met de voorgestelde weg voorwaarts waarin alle kostenbesparende maatregelen worden benut en het resterende bedrag middels een *lease-to-buy* overeenkomst af te betalen.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1707.