

**ONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET 1° HET VERDRAG TOT
INSTELLING VAN HET EUROPEES STABILITEITSMECHANISME (ESM),
ONDERTEKEND TE BRUSSEL OP 2 FEBRUARI 2012; 2° DE
OVEREENKOMST, ONDERTEKEND TE BRUSSEL OP 27 JANUARI 2021 TOT
WIJZIGING VAN HET VERDRAG, ONDERTEKEND TE BRUSSEL OP 2
FEBRUARI 2012 TOT INSTELLING VAN HET EUROPEES
STABILITEITSMECHANISME (ESM).**

Samenvatting

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is de opvolger van het tijdelijk noodfonds, de Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit (EFSF). Het ESM is sinds oktober 2012 operationeel. Het is opgericht als een internationale financiële instelling en doet dienst als het permanent noodfonds. Inmiddels werd een akkoord bereikt over een aantal wijzigingen met betrekking tot de hervorming van het ESM. Die wijzigingen vormen een noodzakelijke stap in de versterking van de Economische en Monetaire Unie zoals dit door de Eurogroep en de Europese Raad wordt nagestreefd.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is een internationale financiële instelling die tot doel heeft bijstand te verlenen aan lidstaten in moeilijkheden om zo bij te dragen tot financiële stabiliteit in de hele eurozone.

De "economic governance" waarvan het ESM het sluitstuk is, verplicht de lidstaten om doelstellingen uit te stippelen voor competitiviteit, overheidsfinanciën en financiële stabiliteit. Indien lidstaten toch in financiële moeilijkheden komen kan het ESM noodleningen verschaffen. Deze noodleningen zijn gekoppeld aan het uitvoeren van een assistentieprogramma door de betrokken lidstaat.

De wereldwijde economische en financiële crisis van 2008-2009 zorgde ervoor dat veel lidstaten (waaronder ook eurolanden) van de Europese Unie (EU) hun overheidstekorten zagen toenemen tot ver boven de grenzen die in de Europese begrotingsregels zijn afgesproken. Sinds het bekend worden in oktober 2009 van grote financiële problemen in Griekenland daalde de waarde van de euro. De koersdaling werd veroorzaakt door een afnemend vertrouwen op de financiële markten. Verschillende eurolanden kondigden forse bezuinigingen aan. Daarnaast vond overleg plaats over een structurele oplossing waardoor landen zouden worden gedwongen het stabiliteits- en groeipact na te leven.

Twee financiële stabiliteitsinstrumenten werden opgericht om voorwaardelijke bijstand te verlenen aan landen die moeilijkheden ondervinden om zich te financieren, met name de tijdelijke Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit (EFSF) en het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM).

Het ESM werd door middel van een verdrag tussen de lidstaten van de eurozone ingesteld als een intergouvernementele organisatie naar internationaal publiekrecht met vestiging in Luxemburg. Het ESM wordt in onderlinge overeenstemming geactiveerd indien dat onontbeerlijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Het ESM nam dus de rol over van de EFSF en EFSM bij het verstrekken van externe financiële bijstand aan lidstaten van de eurozone. Het is sinds oktober 2012 operationeel. Het statuut van het ESM is opgenomen in een bijlage bij het verdrag. Het ESM heeft een raad van gouverneurs die bestaat uit de ministers van Financiën van de lidstaten van de eurozone, met de Europese Commissaris voor economische en monetaire zaken en de voorzitter van de Europese Centrale Bank (ECB) als waarnemers. Deze raad kiest uit zijn stemgerechtigde leden een voorzitter.

Hoewel het ESM een intergouvernementele instelling is, voorzag de functioneringsmodaliteiten ervan bij het beheer toch een essentiële rol voor de EU-instellingen en voornamelijk voor de Commissie. Het onderzoek of er een risico voor de financiële stabiliteit van de gehele eurozone is en de grondige analyse van de houdbaarheid van de overheidsschuld van de betrokken lidstaat werd door de Commissie in overleg met de ECB uitgevoerd. Het was de Commissie die met de betrokken lidstaat onderhandelde over een macro-economisch aanpassingsprogramma. Uiteindelijk was de Commissie samen met het IMF en in overleg met de ECB verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de beleidsvoorwaarden uit het macro-economisch aanpassingsprogramma. Met het wijzigingsverdrag zal het ESM hierin een rol toebedeeld krijgen.

Sinds 1 juli 2013 is het ESM het enige en permanente mechanisme dat nieuwe aanvragen voor financiële bijstand kan behandelen. Het ESM betekent een aanvulling van het kader voor een versterkt economisch toezicht in de EU. Dit kader focust op preventie en vermindert het gevaar voor een crisis in de toekomst.

Met een gestort kapitaal van 80,5 miljard euro is het ESM een van de grootste internationale financiële instellingen. Het totaal onderschreven kapitaal bedraagt ongeveer 704,8 miljard euro. België heeft op dit ogenblik een aandeel van 3,4454% in het kapitaal van het ESM. Samen met de EFSF kan het ESM in totaal 700 miljard euro aan kredieten verstrekken. Het grootste deel van die middelen wordt op de financiële markten verkregen.

Het ESM biedt hulp aan landen van de eurozone die met financiële problemen te kampen hebben. Toegang tot financiële bijstand van het ESM wordt verleend op basis van stringente voorwaarden op het vlak van beleid in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma en een rigoureuze analyse van de houdbaarheid van de overheidsschuld.

Het ESM en EFSF hebben tijdens de financiële crisis een belangrijke rol gespeeld en 254,5 miljard euro aan leningen uitgegeven ter ondersteuning van Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus. Het EFSF heeft in de periode 2010-2012 noodsteun verleend aan Griekenland, Ierland en Portugal. Daarna heeft het ESM financiële steun aan Spanje (december 2012), Cyprus (2013) en Griekenland (2015) verleend. Zonder deze hulp hadden sommige van deze landen de eurozone moeten verlaten en/of was de eurozone uit elkaar gevallen. De ondersteuning door het EFSF en ESM heeft geleid tot beter presterende landen met een sterkere economie, en tot hernieuwde toegang tot de kapitaalmarkten. Ierland (december 2013), Spanje (december 2013), Portugal (mei 2014), Cyprus (maart 2016) en Griekenland (augustus 2018) hebben met succes de EFSF/ESM programma's beëindigd. Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus zijn nu onderworpen aan een 6-maandelijks post-programmatoezicht tot zij 75% van het geleende kapitaal hebben terugbetaald. Wegens de buitengewone ernst van de situatie werd Griekenland in 2018 onderworpen aan een 3-maandelijks versterkt toezicht.

Totstandkoming ESM-verdrag

Begrotingstekorten en financiële problemen van een paar eurozonelanden leidden in 2010 tot de zogenaamde eurocrisis. De euro daalde in waarde en op de financiële markten nam het vertrouwen in de gemeenschappelijke munt af.

Voor de korte termijn werd daarom op 7 juni 2010 de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (European Financial Stability Facility, EFSF) opgericht. De toen 16 eurozonelanden gaven waarborgen tot 440 miljard euro voor leningen aan lidstaten in moeilijkheden.

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad op 28 en 29 oktober 2010 kwamen de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten overeen dat de lidstaten een permanent noodfonds moeten instellen om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te vrijwaren. De voorzitter van de Europese Raad kreeg de opdracht om te overleggen met de leden van de Europese Raad over een beperkte verdragswijziging die daarvoor nodig was.

Op 16 december 2010 diende België als toenmalig Raadsvoorzitter, een voorstel in voor een besluit tot wijziging van artikel 136 van het verdrag van Lissabon. De Europese Raad van 16 en 17 december 2010 bereikte daarover een akkoord. Aan artikel 136 wordt toegevoegd dat de eurolanden een stabiliteitsmechanisme zullen instellen dat moet worden geactiveerd indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Het verlenen van financiële steun uit hoofde van het stabiliteitsmechanisme zal aan stringente voorwaarden worden gebonden. Het mechanisme kreeg de naam "Europees Stabiliteitsmechanisme" (ESM). De beslissing van de Europese Raad werd goed onthaald op de financiële markten.

Op 25 maart 2011 was de Europese Raad het eens over de noodzaak om een Europees stabiliteitsmechanisme in te stellen door bij artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) het volgende lid toe te voegen: *"De lidstaten die de euro als munt hebben, kunnen een stabiliteitsmechanisme instellen dat geactiveerd wordt indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. De verlening van financiële steun, indien vereist, uit hoofde van het mechanisme zal aan stringente voorwaarden gebonden zijn."*

Vervolgens werden de verdere details vastgelegd op 20 juni door de EU-ministers van Financiën. Op 11 juli 2011 werd een eerste versie van het ESM-verdrag ondertekend. Op 21 juli 2011 beslisten de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de eurozone echter het ESM meer flexibel en doeltreffend te maken. Een tweede versie van het ESM-verdrag werd op 2 februari 2012 ondertekend door de ambassadeurs van de landen van de eurozone.

Letland trad op 1 januari 2014 toe tot de eurozone. Aan de Raad van gouverneurs van het ESM werd een verzoek gestuurd om toe te mogen treden tot het ESM. Litouwen verzocht de Raad van gouverneurs van het ESM te mogen toetreden tot het ESM, aangezien het op 1 januari 2015 tot de eurozone toetrad.

De Raad van gouverneurs zal met onderlinge overeenstemming moeten instemmen met de aanpassingen van het ESM-verdrag ten gevolge van de toetreding van de nieuwe leden conform artikel 44.

Letland is op 13 maart 2014 toegetreden tot het ESM-verdrag. Litouwen is op 3 februari 2015 toegetreden.

Totstandkoming wijzigingsovereenkomst

Op 4 december 2019 bereikte de Eurogroep een principiële akkoord over een aantal elementen met betrekking tot de hervorming van het ESM. Over de reikwijdte van een aantal nieuwe taken voor het ESM was reeds door de ministers van Financiën gerapporteerd aan de Eurotop van december 2018. Het betreft vooral de oprichting van de gemeenschappelijke achtervang voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds, de verdere ontwikkeling van de financiële instrumenten van het ESM, de uitbreiding van de rol van het ESM en het bevorderen van de schuldhoudbaarheid. Op 30 november 2020 bereikte de Eurogroep het finale akkoord over de ESM-hervorming.

Werkgroep Gemengde Verdragen

Het ESM-verdrag werd op de agenda d.d. 19 juni 2012 van de vergadering van de werkgroep gemengde verdragen geplaatst. Er werd echter geen consensus bereikt over het gemengd karakter van het voorliggende verdrag, noch in de Werkgroep, noch in de interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). De federale overheid heeft de ratificatieprocedure voltooid en de ratificatieakte neergelegd op 26 juni 2012. Het ESM-verdrag is reeds in werking getreden op 27 september 2012.

De Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van ICBB, legde op 17 oktober 2019 het gemengd (federaal/gewesten/gemeenschappen) karakter van de overeenkomst tot wijziging van het verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme vast.

In zijn federaal advies van 8 juni 2021 bij het ontwerp van wet tot instemming met de wijzigingsovereenkomst stelt de Raad van State dat het ESM-verdrag eveneens raakt aan de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen. *"Er moet echter worden vastgesteld dat – ondanks het advies van de Raad van State, dat de Werkgroep Gemengde Verdragen intussen is bijgevallen – met het basisverdrag in de praktijk enkel werd ingestemd door de federale wetgever. Gelet op het gemengde karakter van het basisverdrag en de wijzigingen ervan, kan, wat de federale overheid betreft, worden volstaan met de voorliggende instemmingswet. Wat de gemeenschappen en gewesten betreft, zal instemming moeten worden verleend aan zowel het basisverdrag als de voorliggende Overeenkomst."*

Tijdens de werkgroep gemengde verdragen van 13 juli 2021 werd ingevolge het advies van de Raad van State, consensus bereikt betreffende het gemengd karakter van het basisverdrag. Deze vaststelling heeft geen juridische gevolgen op internationaal vlak vermits het verdrag reeds werd geratificeerd.

De gemeenschappen en gewesten zullen instemmen met zowel het basisverdrag als de wijzigingsovereenkomst.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht advies uit op 28 september 2021 met kenmerk 70.119/1.

De Raad van State verwijst naar zijn federaal advies van 8 juni 2021 bij het ontwerp van wet tot instemming met de wijzigingsovereenkomst. Daarin stelt de Raad van State dat het ESM-verdrag eveneens raakt aan de bevoegdheden van de gewesten en de gemeenschappen.

De Raad is van mening dat de gemeenschappen en gewesten instemming dienen te verlenen aan zowel het basisverdrag als aan de wijzigingsovereenkomst. Daarbij verdient het aanbeveling om, net zoals gebeurd is in de instemmingswet van 20 juni 2012, anticipatieve instemming te verlenen met een aantal toekomstige wijzigingen die zullen kunnen worden aangenomen door de Raad van gouverneurs.

Zoals reeds eerder aangehaald werd het gemengd karakter van het ESM-verdrag vastgelegd tijdens de werkgroep gemengde verdragen van 13 juli 2021. De Vlaamse Regering vraagt zowel de instemming met het basisverdrag als met de wijzigingsovereenkomst. Het ontwerp van decreet wordt aangepast overeenkomstig de opmerking inzake de anticipatieve instemming.

Daarnaast herinnert de Raad van State aan de opmerking uit zijn advies bij de federale instemmingswet betreffende artikel 13, lid 3, van het ESM-Verdrag. Daarin wordt bepaald dat een memorandum van overeenstemming moet worden afgesloten dat een voorafgaande voorwaarde is voor de toekenning van stabiliteitssteun en waarin de aan die steun verbonden voorwaarden moeten worden beschreven. De afdeling Wetgeving vraagt zich af volgens welke nadere regels de deelentiteiten daarbij betrokken zullen worden.

In het onwaarschijnlijke geval dat België een beroep zou moeten doen op bijstand van het ESM, is het de verantwoordelijkheid van de federale overheid om te onderhandelen over een memorandum van overeenstemming, volgens de in artikel 13 van het verdrag voorziene procedure. De onderhandeling van dergelijk memorandum van overeenstemming zal voorwerp zijn van intrafederaal overleg.

Ten slotte stelt de Raad van State dat de huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 geen voldoende juridische basis uitmaken voor de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in de Raad van gouverneurs.

Zoals de Raad opmerkt, moeten de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het Gemengd Comité in afwachting van een samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92bis, §4bis, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI), het voorwerp uitmaken van een overleg tussen de betrokken regeringen. In de praktijk gebeurt dit in de zogenaamde DGE-coördinatie (DGE: Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie), voorzien door het voormelde samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie van 8 maart 1994. De Vlaamse Regering is vragende partij om bij herziening van dit en andere samenwerkingsakkoorden die binnen het Overlegcomité aan bod komen, het toepassingsgebied uit te breiden naar hogervermelde organen.

B. Samenvatting van de inhoud

Het ESM-verdrag heeft tot doel het bestaande Europese Fonds voor Financiële Stabiliteit, dat opgericht werd in de vorm van een "kaderinstrument", om te zetten in een vast instrument.

De maatregelen die worden opgelegd in het kader van het stabiliteitsmechanisme kunnen ook een weerslag hebben op de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Deze maatregelen kunnen onder meer het gezond maken van de overheidsfinanciën en macro-economische hervormingen betreffen.

De wijzigingsovereenkomst bestaat uit 4 grote pijlers: de oprichting van de gemeenschappelijke achtervang voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds, het doeltreffender maken van de preventieve financiële instrumenten van het ESM, de uitbreiding van de rol van het ESM (zowel bij het opstellen en monitoren van programma's als daarbuiten) en het bevorderen van schuldhoudbaarheid met o.a. de invoering van collectieve actieclausules met ééntrapsaggregatie op alle overheidsobligaties van de lidstaten in de eurozone met een looptijd vanaf 1 jaar.

Er werden ook kleinere wijzigingen aan het verdrag aangebracht, met name de aanpassing van een aantal institutionele aspecten van het ESM. Op het vlak van schuldhoudbaarheid worden de schuldhoudbaarheidsanalyse en analyse van de terugbetalingscapaciteit, die in de eerdere programma's opgesteld werden door de Europese Commissie in samenwerking met de ECB, nu mee opgesteld door het ESM maar blijft er ruimte voor een (politieke) beoordelingsmarge. Daarnaast werd een memorandum van overeenstemming over de toekomstige samenwerking tussen het ESM en de Europese Commissie overeengekomen.

De voorgestelde wijzigingen vormen een noodzakelijke stap in de versterking van de Economische en Monetaire Unie zoals dit door de Eurogroep en de Europese Raad wordt nagestreefd.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

A. Het ESM - verdrag

1. Institutionele vorm

Het ESM zal door middel van een verdrag tussen de lidstaten van de eurozone worden ingesteld als een internationale financiële instelling met zetel in Luxemburg (artikel 1 en 31).

Het doel van het ESM is om, onder bepaalde strikte voorwaarden, middelen vrij te maken en stabiliteitssteun te verstrekken ten gunste van ESM-leden die te maken hebben met of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen (artikel 3).

2. Bestuurlijke structuur

De Raad van gouverneurs vormt het hoogste besluitvormingsorgaan van het ESM en neemt in onderlinge overeenstemming de belangrijkste beslissingen, opgesomd in artikel 5 van het verdrag.

De Raad van bewind neemt de besluiten waarvoor hij krachtens het verdrag bevoegd is of die door de Raad van gouverneurs aan hem zijn gedelegeerd. Elke lidstaat van de eurozone benoemt een bewindvoerder en een plaatsvervangend bewindvoerder. Bovendien zullen de Commissie en de ECB elk een waarnemer en een plaatsvervanger bij de Raad van bewind kunnen benoemen.

De besluiten van de Raad van bewind worden met gekwalificeerde meerderheid genomen, tenzij anders is bepaald.

De weging van de stemmen in de Raad van gouverneurs en in de Raad van bewind is evenredig aan de inschrijvingen van iedere lidstaat op het kapitaal van het ESM. Tachtig procent van de stemmen geldt als een gekwalificeerde meerderheid. Voor een gewone meerderheid is een meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist.

Ook een spoedstemprocedure wordt ingesteld.

De Raad van gouverneurs benoemt een directeur die belast is met het dagelijks beheer van het ESM. Het mandaat geldt voor vijf jaar en is eenmaal hernieuwbaar. De directeur zit de Raad van bewind voor.

3. Kapitaalstructuur

Aan het ESM wordt een maatschappelijk kapitaal van 700 miljard euro toegekend. Hiervan is 80 miljard euro volgestort kapitaal van de lidstaten van de eurozone. Wanneer de lidstaten het verdrag tot instelling van het ESM ratificeren, verbinden zij zich er toe hun bijdrage te leveren aan het maatschappelijk kapitaal (artikel 8).

Daarnaast beschikt het ESM over een niet-volgestort kapitaal van de lidstaten van de eurozone. De Raad van gouverneurs kan te allen tijde het niet-volgestort maatschappelijk kapitaal opvragen (artikel 9).

De Raad van gouverneurs evalueert regelmatig en ten minste om de vijf jaar het maximale leningvolume en de toereikendheid van het maatschappelijk kapitaal van het ESM (artikel 10).

Artikel 11 stelt dat de verdeelsleutel voor de bijdrage van iedere lidstaat in het totale geplaatste kapitaal van het ESM gebaseerd wordt op de sleutel voor het volgestort kapitaal van de ECB (artikel 11). Bijlage I bevat de bijdragesleutel.

4. Instrumenten

De beginselen voor het toekennen van ESM-steun zijn dat de aangevraagde stabiliteitssteun zal onderworpen worden aan strikte voorwaarden, die kunnen gaan van een macro-economisch aanpassingsprogramma tot de voortdurende inachtneming van vooraf vastgestelde voorwaarden. Deze stabiliteitssteun kan worden toegekend met behulp van de in dit verdrag opgesomde instrumenten.

Artikel 13 beschrijft de procedure voor de toekenning van stabiliteitssteun.

Het ESM verleent steun in de vorm van preventieve kredietlijnen (artikel 14), leningen voor herkapitalisatie van financiële instellingen (artikel 15), leningen ter ondersteuning van een macro-economisch aanpassingsprogramma (artikel 16), steun via aankoop van obligaties op de primaire markt (artikel 17) of steunvoorziening op de secundaire markt (artikel 18).

De lijst van financiële bijstandinstrumenten kan geëvalueerd en gewijzigd worden, conform artikel 19. Het prijsstellingsbeleid wordt beslist door de Raad van gouverneurs (artikel 20). Het ESM wordt gemachtigd leningen aan te gaan op de kapitaalmarkten (artikel 21).

5. Financieringsstrategie

Het ESM zal een voorzichtig beleggingsbeleid voeren om voor het ESM de hoogste kredietwaardigheid te garanderen. De operaties voldoen tevens aan de beginselen van goed financieel en risicobeheer (artikel 22).

Het dividendbeleid wordt uitgevoerd door de directeur overeenkomstig de door de Raad van bewind vastgestelde richtsnoeren (artikel 23).

De uit de ESM-operaties voortvloeiende netto-inkomsten en de van de ESM-leden ontvangen opbrengsten van de financiële sancties uit hoofde van de multilaterale toezichtprocedure, de buitensporigtekortprocedure en de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden in het kader van het VWEU worden opzijgezet in een reservefonds (artikel 24).

Verliezen uit de activiteiten van het ESM worden achtereenvolgens opgevangen door het reservefonds, het volgestort kapitaal en het opvragen van het niet-volgestort maatschappelijk kapitaal. Wanneer een ESM-lid niet voldoet aan een kapitaaleis zullen de overige ESM-leden dit tijdelijk opvangen. Dit heeft tot doel te voorkomen dat het ESM in gebreke blijft (artikel 25).

De begroting wordt jaarlijks door de Raad van bewind goedgekeurd (artikel 26) en de jaarrekeningen en het jaarverslag door de Raad van gouverneurs (artikel 27).

6. Rapportering en audits

Het ESM zal een jaarverslag publiceren en de kwartaalverslagen zullen aan de lidstaten van het ESM worden overgemaakt. Er worden interne en externe audits georganiseerd (artikel 28 tot 30).

7. De rol van het IMF

Het ESM is gemachtigd samen te werken met het IMF, met elke lidstaat van buiten de eurozone die op ad-hocbasis financiële bijstand verleent en met elke internationale organisatie of entiteit die speciale verantwoordelijkheden op aanverwante terreinen draagt. Zo kan de samenwerking met het IMF bijvoorbeeld betrekking hebben op de analyse van de schuldhoudbaarheid, het onderhandelen van een memorandum van overeenstemming waarin de economische voorwaarden worden vastgelegd en het toezicht op het uitvoeren van deze voorwaarden (artikel 38).

8. Collectieve actieclausules

Sinds januari 2013 moeten in overheidsobligaties met een looptijd van meer dan één jaar collectieve-actieclausules opgenomen worden, die op zulke wijze gestandaardiseerd worden dat zij dezelfde rechtsgevolgen hebben.

9. Status als internationale organisatie

Het ESM heeft zijn zetel en hoofdkantoor gevestigd in Luxemburg. De mogelijkheid tot het vestigen van een verbindingsbureau in Brussel werd ingelast.

Artikel 32 bepaalt de rechtspositie, voorrechten en immuniteiten van het ESM. De arbeidsvoorwaarden van het personeel worden vastgesteld door de Raad van bewind (artikel 33). Artikel 34 regelt het beroepsgeheim en artikel 35 de immuniteiten van personen. Artikel 36 heeft betrekking op de vrijstelling van alle belastingen op de bezittingen, inkomsten, eigendommen en operaties en transacties van het ESM.

10. Geschillenbeslechting

Inzake geschillen tussen een lidstaat van de eurozone en het ESM en tussen lidstaten onderling in verband met de interpretatie en de toepassing van het verdrag tot instelling van het ESM neemt de Raad van gouverneurs een besluit. Indien de lidstaat dit besluit betwist, wordt het geschil voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie (artikel 37).

B. De wijzigingsovereenkomst

1. Gemeenschappelijke achtervang voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds

Het gewijzigde verdrag voorziet in de oprichting van de gemeenschappelijke achtervang voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds. Het mechanisme werkt als een doorlopende kredietlijn, de "achtervangfaciliteit" genoemd, in het kader waarvan leningen kunnen worden verstrekt, en verschilt op vele vlakken met de overige financiële bijstandsinstrumenten van het ESM. Het voornaamste verschil is dat de achtervangfaciliteit gelinkt wordt aan een EU-agentschap, de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad, en niet aan een lidstaat (artikel 18bis).

Een verzoek om een lening door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad aan het ESM, samen met een voorstel van het ESM en de beoordeling van de terugbetalingscapaciteit van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad, en mogelijks ook de beoordelingen van de Europese Commissie en de ECB, zijn het startpunt waarna de Raad van Bewind van het ESM, in onderlinge overeenstemming en op basis van duidelijk omschreven criteria, een besluit neemt over mogelijke leningen en uitbetalingen in het kader van de achtervangfaciliteit. De procedure voorziet in een beslissing binnen de 12 uur volgend op het verzoek om een lening, maar dit kan door de directeur van het ESM verlengd worden tot maximum 24 uur.

Enkele belangrijke voorwaarden moeten worden in acht genomen bij het verzoek door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad voor een lening via de achtervangfaciliteit. Dergelijke lening mag enkel als laatste redmiddel gebruikt worden wanneer het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds volledig opgebruikt is en begrotingsneutraliteit op middellange termijn gegarandeerd is.

De volledige lijst met criteria voor de goedkeuring van leningen en uitbetalingen in het kader van de achtervangfaciliteit zijn opgenomen als bijlage IV van het gewijzigde ESM-verdrag. Een gedetailleerde richtsnoer verduidelijkt de procedures en details van de gemeenschappelijke achtervang. Ook wordt het prijsbeleid van het ESM (met betrekking tot het gebruik van de achtervangfaciliteit door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad) in een aparte richtsnoer verduidelijkt. De Raad van Gouverneurs van het ESM heeft de belangrijkste financiële en andere voorwaarden van de achtervangfaciliteit, de nominale limiet (68 miljard euro) en eventuele aanpassingen daarvan per resolutie vastgesteld. Daarnaast heeft deze ook volgende zaken vastgesteld: de bepalingen inzake de procedure voor de controle op de naleving van de voorwaarde van het permanent voorhanden zijn van het juridische kader voor bankafwikkeling, de gevolgen voor de achtervangfaciliteit en het gebruik ervan, en de voorwaarden op grond waarvan de Raad van Gouverneurs kan besluiten de achtervangfaciliteit te beëindigen of voort te zetten.

Van de lidstaten van de Europese Unie die niet de euro als munt hebben en die een nauwe samenwerking met de ECB zijn aangegaan, wat o.a. toetreding tot de Bankenunie inhoudt, wordt verwacht dat zij naast het ESM parallelle kredietlijnen voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds verstrekken. Deze lidstaten nemen onder gelijkwaardige voorwaarden deel aan het gemeenschappelijk achtervangmechanisme. Om deze reden zullen vertegenwoordigers van deze landen worden uitgenodigd op vergaderingen van de Raad van Gouverneurs en de Raad van Bewind van het ESM waarin zaken in verband met de gemeenschappelijke achtervang zullen worden besproken. De gelijke behandeling van eurozone- en niet-eurozonelidstaten en het feit dat er geen kosten mogen zijn voor niet-deelnemende landen, zijn belangrijke principes in dit verdrag (artikel 5 - 6, artikel 18bis, overweging 9bis en 15ter).

De achtervangfaciliteit en het gebruik ervan zijn afhankelijk van de naleving van de voorwaarde van het permanent voorhanden zijn van het juridische kader voor bankafwikkeling. Dit behelst enerzijds het permanent voorhanden zijn van de intergouvernementele "Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds" van 21 mei 2014 en haar regels, en anderzijds het permanent voorhanden zijn van de beginselen en regels betreffende het instrument van bail-in en het kader inzake het vereiste minimum van eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (vastgelegd in Richtlijn (EU) 2014/59, Verordening (EU) nr. 806/2014, en Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013). Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, zal een uitgebreide evaluatie worden opgestart en is een besluit van de Raad van Gouverneurs vereist om de achtervangfaciliteit voort te zetten (artikel 18bis (9) en artikel 37).

De Raad van Gouverneurs kan besluiten de criteria voor de goedkeuring van leningen en uitbetalingen te wijzigen (bijlage IV), op voorwaarde dat steeds de nationale wetgevende procedures van alle ESM-leden zijn doorlopen.

2.Preventieve financiële instrumenten

Het ESM beschikt over twee preventieve kredietlijnen die tot op heden nooit gebruikt werden, met name: (i) de aan voorwaarden onderworpen preventieve kredietlijn (precautionary conditioned credit line - PCCL) en (ii) de kredietlijn met verscherpte voorwaarden (enhanced conditions credit line - ECCL). De wijzigingen in dit verdrag slaan uitsluitend op de PCCL. De bedoeling van de aangebrachte wijzigingen is er voornamelijk voor te zorgen de transparantie en voorspelbaarheid van het instrument te verbeteren zodat het doeltreffender wordt en op het juiste moment wordt aangesproken. Daarom werd er een lijst met criteria om voor preventieve financiële bijstand van het ESM in aanmerking te komen opgesteld en toegevoegd als bijlage III.

Voor het gebruik van zowel de ECCL als de PCCL geldt als algemene voorwaarde dat de economische en financiële situatie van de betrokken lidstaat gezond is en de overheidsschuld houdbaar. In de regel moeten ESM-leden aan kwantitatieve benchmarks en kwalitatieve voorwaarden in verband met het EU-toezicht voldoen om toegang te krijgen tot de PCCL. Daarbovenop dient de lidstaat in kwestie een ondertekende (unilaterale) intentieverklaring in te dienen met beleidsvoornemens die moeten worden geverifieerd door de Europese Commissie. De ECCL staat open voor ESM-leden die niet aan alle voorwaarden voor de PCCL voldoen. Deze kredietlijn vereist wel een strikter memorandum van overeenstemming met de Europese Commissie, de ECB, het ESM en mogelijks het IMF.

De Raad van Bewind buigt zich op regelmatige basis en ten minste om de zes maanden, of nadat het ESM-lid een eerste keer financiële middelen heeft opgenomen, over de naleving van de te volgen voorwaarden van de PCCL of ECCL. Indien het ESM-lid niet langer voldoet aan de criteria om voor de PCCL of ECCL in aanmerking te komen, wordt de toegang tot de kredietlijn stopgezet, tenzij de Raad van Bewind in onderlinge overeenstemming besluit de kredietlijn te handhaven (artikel 13 en artikel 14).

3. Bevorderen van schuldhoudbaarheid

a. Analyses van schuldhoudbaarheid en terugbetalingscapaciteit

Het gewijzigde verdrag behoudt en benadrukt het principe dat het ESM alleen financiële bijstand mag bieden aan eurozonelanden wiens overheidsschuld als duurzaam of houdbaar wordt beschouwd en wiens terugbetalingscapaciteit aan het ESM kan worden bevestigd. Het ESM krijgt nu, samen met de Europese Commissie en de ECB, de taak om een beoordeling over de betrokken lidstaat uit te werken (overweging 11(b)).

Deze beoordeling omvat een schuldhoudbaarheidsanalyse, een analyse van de terugbetalingscapaciteit, een analyse van financiële stabiliteitsrisico's en een beoordeling van de financieringsbehoeften van de lidstaat in kwestie. Het ESM zal zijn beoordeling uitvoeren vanuit zijn oogpunt als kredietgever en zal vooral focussen op de financieringsplannen en financieringskosten van de lidstaat. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de liquiditeitspositie, staatsobligatiemarkt en risico's gerelateerd aan de schulden, rentetarieven en andere marktaspecten. Het ESM en de Europese Commissie kwamen een gezamenlijke werkwijze voor de schuldhoudbaarheidsanalyse en analyse van de terugbetalingscapaciteit overeen in een werkdocument. Het is belangrijk te benadrukken dat deze beoordeling zal worden uitgevoerd op een transparante en voorspelbare wijze, evenwel met voldoende (politieke) beoordelingsmarge. De Raad van Gouverneurs moet immers finaal besluiten om al dan niet stabiliteitssteun aan het betrokken ESM-lid toe te kennen in de vorm van een financiële bijstandsfaciliteit (artikel 13).

b. Collectieve Actieclausules (CACs) met ééntrapsaggregatie

Collectieve actieclausules maken sinds 2013 deel uit van het gestandaardiseerde overheidsschuldbeleid van de eurozone, met als doel uniforme rechtsgevolgen te creëren binnen de eurozone. In het huidige ESM-verdrag wordt er gewerkt met een CAC met dubbeltrapsaggregatie, waardoor er een meerderheid gevonden moet worden in alle series van overheidsobligaties (zowel voor het totaal als voor iedere individuele serie) alvorens men kan overgaan tot herstructurering van de schuld. Het gewijzigde verdrag voert CACs met ééntrapsaggregatie in voor obligaties uitgegeven door de nationale overheden, en zonder terugwerkende kracht op reeds uitgegeven schuldpapier.

Het invoeren van collectieve actieclausules met ééntrapsaggregatie wordt van toepassing vanaf 1 januari 2022 op alle overheidsobligaties (van de lidstaten in de eurozone) met een looptijd vanaf één jaar. Deze vernieuwing moet zorgen voor een ordelijke, voorspelbare, en minder nefaste en tijdrovende herstructurering van de overheidsschuld op een moment waarin elke seconde telt. De CAC met ééntrapsaggregatie impliceert namelijk dat bij een herstructurering alle crediteuren die deze overheidsobligaties hebben gekocht juridisch aan een herstructurering gebonden zijn, wanneer een bepaalde gekwalificeerde meerderheid van de bezitters van die betreffende overheidsobligaties daarmee heeft ingestemd (artikel 12).

4. Rol van het ESM

De verbetering van zijn preventieve financiële instrumenten en het voorzien van de gemeenschappelijke achtervang voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds wijst op een meer uitgebreide rol van het ESM in crisispreventie en het afwikkelingskader voor banken. Wat begon als het louter ophalen en verdelen van geld voor leningen aan landen in ernstige financieringsproblemen, groeide geleidelijk uit tot nauwere betrokkenheid bij macro-economische beleidsaspecten van programma's.

In het gewijzigde verdrag wordt de historisch opgebouwde expertise van het ESM erkend. Bij een verzoek tot financiële bijstand zal het ESM samenwerken met de Europese Commissie en de ECB aan de algemene beoordeling die voorafgaat aan een eventuele toekenning van deze bijstand. Er wordt bij het voorzien van een financiële bijstandsfaciliteit een memorandum van overeenstemming opgesteld. Het ESM zal nu ook samen met de Europese Commissie, de ECB (en mogelijk het IMF) de beleidsvoorwaarden hiervan opstellen en monitoren. In het huidige ESM-verdrag wordt het memorandum van overeenstemming ondertekend door de Europese Commissie namens het ESM. Bij het inwerkingtreden van het gewijzigde verdrag zullen zowel het ESM als de Europese Commissie dit memorandum ondertekenen. Op vrijwillige, informele, niet-bindende, tijdelijke en confidentiële basis zal een lidstaat nu ook beroep kunnen doen op de ervaring van het ESM in de dialoog met mogelijke investeerders (artikelen 13 en 15 - 17).

Voorts zal het ESM zijn rol blijven vervullen in het post-programmatoezicht van de Europese Commissie door zijn adequaat waarschuwingssysteem voor het tijdig ontvangen van terugbetalingen. Daarbovenop benadrukt het gewijzigde verdrag dat het ESM, waar nodig om zijn taken te vervullen in de context van programma's of daarbuiten, de macro-economische en financiële situatie van zijn leden, inclusief de houdbaarheid van hun overheidsschuld, kan opvolgen en beoordelen en relevante informatie en gegevens kan analyseren. De Europese Commissie kan ook, na toelating van de lidstaat, het ESM uitnodigen op bepaalde missies inzake economische beleidscoördinatie en begrotingstoezicht (artikel 3).

Uiteraard vraagt deze uitgebreide rol van het ESM verduidelijkingen over de manier van samenwerking met de Europese Commissie. Dit wordt in het volgende punt besproken.

5. Institutionele aspecten

Een aantal institutionele aspecten werden gewijzigd in het verdrag. De onafhankelijkheid van het personeel en de directeur van het ESM wordt in dit verdrag verankerd. Vooral het ESM was hiervoor vragende partij, enerzijds teneinde consistentie met de voorzieningen bij andere internationale financiële instellingen te garanderen, en anderzijds gezien de ESM-directeur in zijn nieuwe rol een belangrijke technische bijdrage levert voorafgaand aan een politieke beslissing door de Raad van Gouverneurs en de Raad van Bewind (overweging 16 en artikel 7).

Het ESM is een intergouvernementele instelling, maar onderhoudt goede relaties met de Europese instellingen. Sinds zijn oprichting is er een dialoog tussen het ESM en het Europees Parlement ingesteld waarbij de directeur van het ESM op uitnodiging van en op vrijwillige basis voor de Commissie voor Economische en Monetaire Zaken (ECON) van het Europees Parlement verschijnt. Deze dialoog wordt nu erkend in het gewijzigde verdrag (overweging 7).

Ook met de Europese Commissie werkt het ESM nauw samen. Sinds april 2018 is deze samenwerking in een memorandum van overeenstemming vastgelegd, en in november 2018 volgde een gezamenlijk standpunt over de toekomstige samenwerking. De nieuwe uitgebreide rol van het ESM en de nood aan een goed gecoördineerde en duidelijk omschreven samenwerking resulteerde in 2019 in een hernieuwd memorandum van samenwerking. Dit memorandum beschrijft de samenwerking tussen het ESM en de Europese Commissie, voornamelijk op het vlak van de nieuwe taken die het ESM zal uitvoeren. Het voorziet in een prominentere rol voor het ESM en er wordt eveneens rekening gehouden met de rol en bevoegdheden van de ECB binnen het bestaande wetgevend kader. Dit nieuwe memorandum zal in werking treden bij de inwerkingtreding van het gewijzigde ESM-verdrag, en kan in de toekomst gewijzigd worden (overweging 5ter).

Sinds zijn oprichting heeft het ESM, samen met zijn Raad van Gouverneurs en Raad van Bewind, zijn eigen institutionele opvattingen verfijnd over zaken in verband met de overheidsschuld. De eurozonelidstaten willen dit nu vastleggen in het gewijzigde verdrag, zowel door de rol van het ESM uit te breiden, als de rol van het IMF op het vlak van financiële stabiliteit te veranderen van "waar mogelijk" tot "waar passend". Dit kan gezien worden als de wil om meer te focussen op Europese oplossingen maar dit wordt in het gewijzigde verdrag niet overal even duidelijk benadrukt (overweging 8).

6. Stopzetten van het instrument voor directe herkapitalisatie

Het bestaande instrument voor directe herkapitalisatie van financiële instellingen (DRI) zal ophouden te bestaan vanaf de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke achtervang. Het instrument was opgezet in december 2014 om de "viciieuze cirkel" tussen de staat en de banksector te doorbreken. Het ESM voorzag hiervoor een bedrag van 60 miljard euro maar het instrument werd nooit gebruikt. De oprichting van de gemeenschappelijke achtervang maakt het DRI overbodig. Meer nog, doordat de gemeenschappelijke achtervang voor de terugbetaling van de lening kan rekenen op de middelen van alle banken van de Bankenuïe en niet enkel op de middelen van de individuele banken die van het DRI gebruik moeten maken, heeft dit een positief effect op de leencapaciteit en de kredietwaardigheid van het ESM. Beide zijn onontbeerlijk voor een optimale werking.

7. Opening voor nieuwe financiële bijstandsinstrumenten

Door een gerichte toevoeging aan de titel van het artikel over de evaluatie van financiële bijstandsinstrumenten wordt er een opening gelaten om in de toekomst, indien nodig, nieuwe financiële bijstandsinstrumenten te creëren. Deze toevoeging moet vermijden dat er voor elk nieuw instrument telkens een wijziging van het ESM-verdrag moet worden doorgevoerd en er een omslachtige ratificatieprocedure moet worden gevolgd (artikel 19).

8. Versterken van de marktaanwezigheid

Het ESM kan, indien het daartoe door zijn Raad van Gouverneurs wordt gemachtigd, de rechten van de EFSF verwerven en de verplichtingen van de EFSF overnemen, met name ten aanzien van alle of een deel van zijn uitstaande rechten en verplichtingen in het kader van en in verband met zijn bestaande leenfaciliteiten. Dit staat zo in het huidige ESM-verdrag vermeld. Het gewijzigde verdrag bevat een faciliterende toevoeging om dit in de toekomst mogelijk te maken. Een besluit van de Raad van Gouverneurs zou een aanvullende tranche van het maatschappelijk kapitaal creëren waarop door sommige of alle aandeelhouders van de EFSF moet worden ingeschreven (artikel 40).

Dat besluit van de Raad van Gouverneurs treedt pas in werking nadat de ESM-leden het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie in kennis hebben gesteld van de voltooiing van hun nationale procedures.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair
Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE