Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, CULTUUR, DIGITALISERING EN FACILITAIR MANAGEMENT
EN DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet tot instemming met 1° het verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme, ondertekend te Brussel op 2 februari 2012; 2° de overeenkomst, ondertekend te Brussel op 27 januari 2021 tot wijziging van het onder 1° vermelde verdrag.

Samenvatting
De Vlaamse Regering hecht nu haar definitieve goedkeuring aan het voorontwerp van instemmingsdecreet. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is een internationale financiële instelling die tot doel heeft bijstand te verlenen aan lidstaten in moeilijkheden indien dit bijdraagt tot de financiële stabiliteit in de hele eurozone. Het ESM is sinds oktober 2012 operationeel. Inmiddels werd een akkoord bereikt over een aantal wijzigingen. 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.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
Beleidsveld: buitenlands beleid

Beleidsdomein: Financiën en Begroting
Beleidsveld: budgettair beleid

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

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. Ook 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 principieel 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 zowel instemmen met het basisverdrag als met de wijzigingsovereenkomst.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

In zijn advies van 28 september 2021 met kenmerk 70.119/1 maakte de Raad van State, afdeling Wetgeving, opmerkingen inzake de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten bij het basisverdrag, de anticipatieve instemming met een aantal toekomstige wijzigingen en de vertegenwoordiging en standpuntbepaling.

Het advies wordt uitvoerig besproken in de bijhorende memorie van toelichting.

2. CONTEXT

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is een internationale financiële instelling die tot doel heeft bijstand te verlenen aan lidstaten in moeilijkheden indien dit bijdraagt tot de financiële stabiliteit in de hele eurozone.

De wereldwijde economische en financiële crisis zorgde ervoor dat veel lidstaten (waaronder ook eurolanden) van de Europese Unie 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 moet de opvolger worden van de tijdelijke Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit en het Europees financieel stabiliteitsmechanisme. Het ESM zal hun functies overnemen. Het EFSF was een tijdelijk noodfonds waarin de toenmalige zestien landen van de eurozone waarborgen tot 440 miljard euro gaven voor leningen aan lidstaten in moeilijkheden.

Het doel van het ESM is het vrijmaken van middelen en het verstrekken van stabiliteitssteun, onder stringente voorwaarden, ten gunste van ESM-leden die te maken hebben met of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen en indien zulks onontbeerlijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te vrijwaren.

3. INHOUD

Het basisverdrag 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. Het ESM is een belangrijk instrument voor de Eurozone in crisis en het voorziet in de financiële capaciteit om leningen te verstrekken aan landen die hulp nodig hebben. Het ESM neemt de functies over die werden uitgeoefend door de Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit en het Europees financieel stabilisatiemechanisme.

Het verdrag beschouwt het ESM als een internationale financiële instelling met zetel in Luxemburg. Alle lidstaten die deel uitmaken van de eurozone worden lid van het ESM. Ook lidstaten die niet tot de eurozone behoren, kunnen deelnemen aan operaties ter ondersteuning van de stabiliteit.

Het ESM beschikt over een breed scala van instrumenten. Een passende financieringsstrategie wordt gehanteerd. Het ESM wordt gemachtigd leningen aan te gaan op de kapitaalmarkten. Verder wordt er ook nauw samengewerkt met het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Zowel het ESM-verdrag als het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, zijn elementen in de strategie om een staatsschuldcrisis in de eurozone te boven te komen.

Het bestuur van het ESM bestaat uit een Raad van gouverneurs, een Raad van bewind, een directeur en ander specifiek personeel. De Raad van gouverneurs is het hoogste besluitvormingsorgaan van het ESM. De Raad van gouverneurs benoemt een directeur voor vijf jaar, eenmaal hernieuwbaar, belast met het dagelijks beheer van het ESM. De directeur zit de Raad van bewind voor.

Het kapitaal van het ESM bestaat uit de sommen afgedragen door de lidstaten van de eurozone.

De belangrijkste wijzigingen aan het ESM-verdrag zijn:

a. Gemeenschappelijke achtervang (GA) voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds (GAF) - Common backstop to the SRF – nieuw Artikel 18bis

Het ESM zal de gemeenschappelijke achtervang leveren voor het Gemeenschappelijk afwikkelingsfonds.

Eén van de belangrijke pijlers van de bankenunie is het Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism). De Gemeenschappelijke afwikkelingsraad is het uitvoerend orgaan hiervan (GAR of Single Resolution Board). Het opgezet kader richt zich enkel tot de grootbanken en banken die als systemisch worden beschouwd. Het is de bedoeling om dergelijke banken niet failliet te laten gaan maar te herstructureren om de financiële stabiliteit te herstellen.

Op dit ogenblik is de opbouw van het GAF bezig (er is een overgangsperiode voorzien van 8 jaar). De financiering ervan gebeurt volledig met bijdragen van de banksector. Het is de bedoeling om tegen 2024 te komen tot een fonds dat overeenkomt met 1% van de gedekte deposito's (covered deposits), wat in 2014 overeenkwam met ongeveer EUR 55 miljard. Indien deze middelen in het GAF onvoldoende zouden blijken kan het ESM als GA dienen en via kredietlijnen financiering voorzien aan het GAF. De GA zou van dezelfde grootte zijn waardoor er meer dan 120 miljard ter beschikking zal zijn om banken te redden (gedekte deposito's evolueren immers met de tijd). De GA is de laatste schakel in de redding van een bank (lender of last resort). Dit principe wordt duidelijk vermeld in de wijzigingen die aangebracht zijn aan het ESM-verdrag. De GA zal zowel voor solvabiliteits- als liquiditeitsproblemen kunnen ingezet worden.

Doel van de GA is ook te voorkomen dat uiteindelijk de lidstaat zelf opdraait voor de redding van een bank. Dit is een van de belangrijke doelstellingen van de bankenunie en het Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme , nl. ervoor te zorgen dat de band tussen banken en overheden verbroken wordt. De leningen die door de GAF worden aangegaan, zullen binnen een bepaalde termijn (maximum 5 jaar) door de banksector van de betrokken lidstaat moeten terugbetaald worden via ex-post bijdragen (begrotingsneutraal karakter).

Belangrijke onderdelen van het nieuwe artikel 18bis:
- criteria voor de goedkeuring van leningen en uitbetalingen in het kader van de GA (nieuwe bijlage IV);
- conditionaliteit;
- achtervangfaciliteit is een doorlopende kredietlijn (revolving credit line);
- timing voor het nemen van beslissingen over uitbetalingen;
- uitwisseling van informatie tussen de instellingen en de lidstaten;
- analyse van de terugbetalingscapaciteit;
- permanent voorhanden zijn van het juridisch kader voor bankafwikkeling;
- principe van 'last resort'.

b. ESM instrumenten (Artikel 14)

Het ESM beschikt over een aantal instrumenten zoals de preventieve instrumenten die tot op heden nooit gebruikt werden (PCCL: *Precautionary conditioned credit line*, ECCL: *Enhanced conditions credit line*). De bedoeling van de aangebrachte wijzigingen is ervoor te zorgen dat het proces om van deze instrumenten gebruik te kunnen maken, transparanter en meer voorspelbaar wordt. Aangezien het om preventieve instrumenten gaat, betekent dit dat de onderliggende economische *fundamentals* van de lidstaten nog gezond zijn en dat er geen probleem is voor de financiële stabiliteit, maar waar er wel degelijk een gevaar is dat bij een slechtere evolutie van de economische en financiële toestand dit wel het geval zou kunnen zijn. De criteria (kwantitatieve en kwalitatieve) werden verduidelijkt in een nieuwe bijlage III.

c. Houdbaarheid van de schuld - Collectieve actie-clausules met een eentrapsaggregatie (Single limb CACs)

Het invoeren van collectieve actie-clausules met eentrapsaggregatie is van toepassing op alle overheidsobligaties van de eurozone met een looptijd van minstens 1 jaar vanaf 2022. Dergelijke Single limb CACs moeten zorgen voor meer automatisme en minder problemen met investeerders die niet wensen deel te nemen aan een herstructurering van banken. Een bepaalde meerderheid van investeerders die geïnvesteerd hebben in een serie van obligaties is voldoende om akkoord te gaan met de gevolgen van de herstructurering. In het huidige ESM-verdrag wordt er met een CAC met dubbeltrapsaggregatie (Double limb CACs) gewerkt. Dit betekent dat er niet alleen een bepaalde meerderheid moet zijn binnen een bepaalde serie van obligaties, maar ook een meerderheid binnen alle series van obligaties die in aanmerking komen voor herstructurering. De invoering van Double limb CACs vanaf 1 januari 2013, heeft niet gezorgd voor een meerkost bij uitgifte van dergelijke obligaties t.o.v. obligaties zonder CAC. Er kan gesteld worden dat dit ook niet het geval zal zijn met de invoering van Single limb CACs, wanneer gekeken wordt naar andere landen die deze ook hebben ingevoerd.

d. Samenwerking tussen de Europese Commissie en het ESM

De nieuwe samenwerkingsmodaliteiten in het kader van en buiten programma's voor financiële steun werden vastgelegd in een gezamenlijke positie over de toekomstige samenwerking tussen de Europese Commissie en het ESM. Deze samenwerking is ook heel belangrijk in het kader van de analyse van de houdbaarheid van de schuld en van de terugbetalingscapaciteit van de schuld. Bij het memorandum van overeenstemming dat zal worden gesloten wordt eveneens rekening gehouden met de rol en bevoegdheden van de ECB in het bestaande wetgevend kader.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel heeft geen rechtstreekse weerslag op de begroting van de Vlaamse Overheid.
De wijziging van het ESM-verdrag houdt geen bijkomende budgettaire inspanning in voor België. De Belgische bijdrage aan het ingebrachte kapitaal (paid-in) van ongeveer EUR 2,78 miljard, die door de Federale Overheid werd betaald, blijft onveranderd. Er is geen discussie om dit ingebracht kapitaal op te trekken.

De Inspectie van Financiën verleende op 29 oktober 2019 gunstig advies. Het begrotingsakkoord is niet vereist.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel heeft geen rechtstreekse gevolgen op personeelsvlak of organisatorisch vlak, noch op de personeelsbudgetten.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel heeft geen weerslag op de gemeenten, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), de intercommunales of de provincies, voor wat hun personeel, de werkingsuitgaven, de investeringen en hun schuld of ontvangsten betreft.

5. VERDER TRAJECT

Zowel het basisverdrag als de wijzigingsovereenkomst dienen te worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Het ontwerp van decreet dient te worden goedgekeurd door het Vlaams Parlement in de commissie en in de plenaire vergadering. Vervolgens dient het instemmingsdecreet te worden bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het voorontwerp 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);

2° de Vlaamse minister bevoegd voor het buitenlands beleid te gelasten om het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaamse Parlement.

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

Bijlagen:
- een ontwerp van decreet;
- een memorie van toelichting;
- de tekst van het verdrag in het Nederlands;
- de tekst van de wijzigingsovereenkomst in het Nederlands;
- de geconsolideerde tekst in het Nederlands;
- het advies van de Raad van State d.d. 28 september 2021.