

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

CA

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2020

Op 11 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 2019, inclusief de financiële rekeningen over 2019, goedgekeurd. Zoals gebruikelijk stel ik u op de hoogte van het jaarverslag van het ESM en het jaarverslag van het onafhankelijk auditcomité van het ESM, welke onlangs gepubliceerd zijn op de website van het ESM.¹ Daarbij heeft de Raad van gouverneurs ook een verklaring aangenomen t.a.v. de onafhankelijke evaluatie over de financiële steun aan Griekenland die is verleend door de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het ESM. Tenslotte heeft de Raad van gouverneurs een voorstel van het ESM aangenomen voor de constructie van een gebouw voor het ESM. In deze brief zal ik de bovenstaande zaken nader toelichten.

Jaarverslag 2019 ESM

Het jaarverslag van het ESM bevat een beschrijving van de activiteiten van de instelling in 2019 en de jaarrekening van het betreffende jaar.² Zoals in voorgaande jaren is een analyse opgenomen over de economische situatie in het eurogebied, met speciale aandacht voor de voormalig programmalanden. Daarnaast is een sectie opgenomen over de herziening van het ESM-verdrag en de voorgenomen wijzigingen daarvan. Het overkoepelende thema in het jaarverslag betreft de maatregelen die het ESM heeft genomen op het gebied van milieu, sociaal/

¹ ESM Annual Report 2019, <https://www.esm.europa.eu/publications/annual-report-2019>
Board of Auditors» Annual Report to the Board of Governors, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2019-06-13_boa_annual_report.pdf
ESM management comments on the Board of Auditors» Annual Report to the Board of Governors, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2019-06-13_management_comments.pdf

² Bijlage 1 – Jaarverslag ESM 2020 (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning)

maatschappelijk en governance (*Environmental, Social and Governance matters* (ESG-criteria)).

De uitstaande leningen van het ESM aan eurolanden zijn in 2019 gelijk gebleven ten opzichte van 2018 met een totaal van 89,9 miljard euro.

Het ESM heeft in 2019 een positief resultaat behaald van 289,7 miljoen euro, tegenover een positief resultaat van 284,7 miljoen euro in 2018.

Het grootste deel van het positieve resultaat van het ESM is te verklaren door de teruggave van de door het ESM aan de Franse en Duitse centrale bank betaalde negatieve deposito-rente door de Franse en Duitse staat. Dit betreft een bedrag van 237,9 miljoen euro.

Het door de lidstaten ingelegde eigen vermogen van het ESM dient conform de daarvoor opgestelde richtlijnen risicovrij te worden belegd. Risicovrije beleggingen kennen echter reeds geruime tijd voor een groot deel een negatieve rente. Zoals toegelicht in mijn brief van december 2019³ heeft Nederland in het verleden van de compensatie van Duitsland en Frankrijk, en met het oog op het Nederlandse belang om het ingelegd kapitaal van het ESM op peil te houden, eenzelfde constructie opgezet.

De Raad van gouverneurs heeft tijdens de jaarvergadering besloten om de winst over 2019 toe te voegen aan het reservefonds, in lijn met artikel 24(2) van het ESM-verdrag. Daarmee neemt het reservefonds toe tot circa 2,6 miljard euro.

Jaarverslag 2019 ESM-auditcomité

Het auditcomité van het ESM formuleert jaarlijks voor de Raad van gouverneurs een verslag over haar werkzaamheden.⁴ Het comité voert audits uit en bestaat uit vijf onafhankelijke leden, die door de Raad van gouverneurs zijn benoemd vanwege hun competentie in financiële en auditzaken.

Naast de reguliere controle van de financiële rekeningen en het werk van de externe accountant, is het auditcomité betrokken geweest bij de evaluatie van Griekenland. Daarnaast heeft het comité de interne auditdienst van het ESM overzien.

De auditdienst van het ESM heeft twee ontmoetingen gehad met de onafhankelijke evaluator om de voortgang van de evaluatie over de financiële steun aan Griekenland te bespreken. Daarnaast zijn de voorlopige conclusies van de evaluatie gedeeld met het auditcomité.

Het auditcomité heeft reguliere ontmoetingen gehad met de interne auditdienst van het ESM om de werkzaamheden en resultaten te overzien. Daarnaast heeft het auditcomité de aanbevelingen van de interne auditdienst en de voortgang daarop besproken. In dit kader geeft het auditcomité aan dat tijdige implementatie van de aanbevelingen en voldoende middelen om dit te verwezenlijken, van groot belang zijn.

In het licht van COVID-19 heeft het auditcomité enkele ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van de instelling om updates te ontvangen over de situatie en de getroffen maatregelen binnen de instelling. Het auditcomité geeft daarbij aan de ontwikkelingen binnen het

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1644

⁴ Bijlage 2 – Jaarverslag auditcomité 2020 (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning)

ESM gerelateerd aan COVID-19 te blijven monitoren. Tevens is de *Pandemic Crisis Support* kredietlijn met het auditcomité besproken.

Op dit moment voert het auditcomité een audit uit naar de structuur van de interne comités van het ESM, in samenwerking met experts van de Maltese Rekenkamer. De belangrijkste doelstelling is om na te gaan of de structuur van de interne comités de uitvoering van de taken van de comités voldoende ondersteund. De structuur zal worden vergeleken met bestaande *best practice* standaarden. Naar verwachting zal deze audit in de tweede helft van 2020 worden afgerond.

Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor een audit naar de wervingsprocedures van het ESM, in samenwerking met experts van de Europese Rekenkamer.

In reactie op het jaarverslag van het auditcomité verwelkomt het ESM het rapport van het auditcomité.⁵ 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. Tenslotte geeft het ESM aan dat de implementatie van sommige auditaanbevelingen mogelijk vertraging kan oplopen vanwege COVID-19. In dat geval zal het ESM met het auditcomité in gesprek gaan om tot een passende alternatieve tijdslijn voor implementatie, inclusief actieplan, te komen.

Het jaarverslag van het auditcomité wordt conform Artikel 24(6) van de organisatievoorschriften van het ESM ter informatie aan de nationale parlementen, de nationale rekenkamers, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement gestuurd.

Evaluatie financiële steun aan Griekenland

In juni 2019 is tijdens de jaarvergadering van de Raad van gouverneurs van het ESM ingestemd met de *terms of reference* voor een onafhankelijke evaluatie over de financiële steun aan Griekenland.⁶ Deze evaluatie had tot doel om de relevantie, effectiviteit, efficiëntie en de duurzaamheid van de verstrekte financiële steun te analyseren, evenals de samenwerking tussen de verschillende partijen. De evaluatie betrof de financiële steun die is verleend door het EFSF en het ESM, inclusief de betrokkenheid van de private sector in 2012 en de huidige post-programmasurveillance tot met het derde kwartaal van 2019.

Op 11 juni 2020 is het rapport van deze evaluatie gepubliceerd (tevens bijgevoegd bij deze brief).⁷ De evaluatie is uitgevoerd onder leiding van een onafhankelijke evaluator, voormalig vicePresident van de Europese Commissie, Joaquín Almunia. In deze brief informeer ik uw Kamer over deze evaluatie, zoals ook aangegeven in de beantwoording van het schriftelijk overleg ten aanzien van de Raad van gouverneurs van het ESM van 15 mei jl.⁸

Het rapport concludeert dat de Griekse programma's⁹ ervoor gezorgd hebben dat de Griekse economie is gestabiliseerd, het fundament hebben gelegd voor hervormingen en de Griekse instellingen hebben versterkt.

⁵ Bijlage 3 – Reactie ESM op het jaarverslag auditcomité 2020 (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning)

⁶ ESM nieuwsbericht, <https://www.esm.europa.eu/press-releases/terms-reference-evaluation-greek-programmes>

⁷ Bijlage 4 – Lessons from the Financial Evaluation to Greece (ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning).

⁸ Kamerstuk 21 501-07 nr. 1694

⁹ <https://www.esm.europa.eu/assistance/greece>

Volgens het rapport zijn de Griekse programma's daarbij cruciaal geweest om Griekenland binnen de eurozone te houden. Daarbij wordt wel aangemerkt dat de Griekse programma's hogere sociale kosten met zich hebben meegebracht dan in andere programmalanden, onder andere door ingrijpende bezuinigingen en lagere sociale uitgaven. Om het draagvlak voor hervormingen te vergroten stelt het rapport dat de instellingen ook meer hadden kunnen doen om de doelen en de beweegredenen achter de hervormingen beter toe te lichten aan Griekse bevolking en betrokken partijen. Gecoördineerde en uitgebreidere communicatie had hieraan kunnen bijdragen.

Het rapport stelt verder dat het behalen van budgettaire doelen onder de ESM-programma's prioriteit heeft gekregen. Genoemde effecten hiervan zijn onder andere onderuitputting van het publieke investeringsbudget en onvoldoende aandacht voor groeibevorderende hervormingen. Hoewel deze benadering een gunstig effect heeft gehad op het schuldniveau, hadden de programma's meer aandacht kunnen hebben voor het ontketenen van het groeipotentieel van Griekenland, met name op de lange termijn. De weerbaarheid tegen schokken van de Griekse economie en instellingen is verbeterd, maar langetermijngroei is nog steeds beperkt door relatief lage productiviteit en relatief laag concurrentievermogen. Liberalisatie van de arbeidsmarkt is gedurende de programma's bewerkstelligd, maar hervormingen in de goederenmarkt werden niet volledig doorgevoerd. Daarnaast komt in het rapport naar voren dat de programma's meer gericht hadden kunnen worden op de specifieke uitdagingen van Griekenland en daarmee bijvoorbeeld rekening hadden kunnen houden met de beperkte capaciteit van het Griekse overheidsapparaat.

Het rapport concludeert daarnaast dat de Griekse crisis een impuls gaf aan de Bankenuïe en dat door de Griekse programma's meer focus kwam te liggen op het aanpakken van problemen binnen de bankensector in de strategieën voor steunprogramma's. Dit heeft deels het vertrouwen en stabiliteit teruggebracht in de Griekse bankensector, onder andere door toedoen van de *Hellenic Financial Stability Facility* (HFSF) en het werk aan de Bankenuïe. Echter, volgens het rapport is er nog onvoldoende fundament gelegd voor de lange termijn en blijft het systeem fragiel. Genoemde voorbeelden van blijvende problemen zijn onder andere een hoog aandeel *Deferred Tax Credits*, niet-presterende leningen (NPL's) op bankbalansen en de zwakke liquiditeitspositie van enkele banken.

Het ESM heeft op een efficiënte en flexibele wijze leningen vormgegeven en financiering verstrekt. Op het gebied van het herstructureren van private schuld in 2012 (wat plaatsvond voor het EFSF-programma), zorgden vertragingen in de vormgeving en implementatie voor meer afhankelijkheid van alternatieve financiering en dus inefficiëntie.

Het rapport stelt tevens dat schuldhoudbaarheidsanalyses en de verschillende interpretaties daarvan tijdens de programma's menigmaal tot discussie hebben geleid, hetgeen niet bevorderlijk is geweest voor de samenwerking tussen de Europese instellingen en het IMF.

De onafhankelijke evaluator doet op basis van de bevindingen in het rapport tot slot een vijftal aanbevelingen. Ten eerste dienen toekomstige steunprogramma's duidelijke strategische doelen op te stellen, gebaseerd op de lange termijn. Ten tweede dient het ESM in grote lijnen richtlijnen op te stellen voor de vormgeving van toekomstige programma's. Ten derde wordt aanbevolen om het programmabeheer van het ESM te verbeteren om zo duidelijkere verwachtingen en instructies op te stellen. Ten vierde dienen de verschillende instellingen, met de hulp van lidstaten,

de voorbereiding en implementatie van het programma beter op elkaar af te stemmen. Tenslotte is een sterk en coherent raamwerk voor post-programma monitoring nodig om de behaalde voortgang te waarborgen en de rol van het ESM als crediteur te formaliseren.

De Raad van gouverneurs van het ESM heeft het rapport en de bevindingen positief ontvangen en een verklaring aangenomen.¹⁰ Het ESM zal in 2021 met initiatieven komen om opvolging te geven aan het rapport. Nederland is een voorstander van dergelijke evaluaties, om zo lering te trekken uit verstrekte financiële steun, ter verbetering van mogelijke toekomstige programma's. Nederland kijkt dan ook uit naar de initiatieven van het ESM.

Gebouw voor het ESM

De Raad van gouverneurs heeft tijdens de jaarvergadering ingestemd met de plannen voor de constructie van een gebouw voor het ESM. Het huurcontract van het huidige ESM-gebouw eindigt in april 2028. Voor de huisvesting na 2028 heeft het ESM naar verschillende opties gekeken. Uit een haalbaarheidsstudie is naar voren gekomen dat de constructie van een nieuw gebouw de voorkeur heeft en goedkoper zal uitvallen dan het huren van een gebouw op een vergelijkbare locatie (gerekend voor de komende 20 jaar). De constructie van het nieuwe gebouw zal zo'n 7 tot 8 jaar in beslag nemen. Voor de financiering van het nieuwe gebouw zal tot aan 2028 elk jaar een deel van het netto inkomen van het ESM apart worden gezet. Het ESM houdt het auditcomité en de bestuursraden op de hoogte en zal dit gedurende het project blijven doen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁰ <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-statement-evaluation-financial-assistance-greece>