Algemene Rekenkamer

Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg

Vijfde rapportage: vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011

2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

31 941 Kredietcrisis 2008/2009

Nr. 10 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 2011

Hierbij bieden wij u aan het op 6 mei 2011 door ons vastgestelde rapport «Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg; Vijfde rapportage: vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

kst-31941-10
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

31 941 Kredietcrisis 2008/2009

Nr. 11 **RAPPORT**

Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg; Vijfde rapportage: vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011

Inhoudsopgave

		blz
1	**Inleiding**	**3**
2	**Kredietcrisis: interventies en vervolg**	**4**
2.1	Typering interventies	4
2.2	Financiële omvang interventies	4
2.3	Duur interventies	6
2.4	Ontwikkeling kredietcrisis sinds de vierde rapportage	7
2.4.1	Deelneming Fortis/ABN AMRO	7
2.4.2	Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (ING, AEGON en SNS REAAL)	7
2.4.3	Garantiefaciliteit bancaire regelingen	7
2.4.4	Verruiming depositogarantiestelsel	8
2.4.5	Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland	8
2.4.6	Back-upfaciliteit ING	9
2.4.7	Beloningsbeleid financiële sector	9
2.4.8	Commissie-De Wit	9
3	**EU-landencrisis: interventies en vervolg**	**10**
3.1	Typering interventies	10
3.2	Financiële omvang interventies	10
3.3	Ontwikkelingen EU-landencrisis sinds de vierde rapportage	10
3.3.1	Europese stabilisatiemechanismen	10
3.3.2	Aanscherping budgettair en economisch toezicht binnen de EU	11
3.3.3	Leningen aan Griekenland	11
3.3.4	Samenstelling van de tranches voor de leningen aan Griekenland	12
3.3.5	Steunverlening Ierland	13
3.3.6	Gevolgen voor de Nederlandse begroting	15

kst-31941-11
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

3.3.7 Risico's steunverlening Ierland 15

4 Reactie minister van Financiën 17

Bijlage 1 Financieel overzicht kredietcrisisinterventies 18

Bijlage 2 Controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer 20

Bijlage 3 Europese stabilisatiemechanismen 25

Bijlage 4 Budgettaire en economische surveillance 29

Lijst van afkortingen 32

1 INLEIDING

Deze rapportage is de vijfde in een reeks van rapportages die de Algemene Rekenkamer uitbrengt over de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis en de EU-landencrisis. Door het monitoren van de ontwikkelingen willen we inzicht geven in de veelheid aan informatie hierover en de daarmee samenhangende risico's en onzekere factoren. Gelet op de reikwijdte van de problematiek kunnen wij geen zekerheid geven over de volledigheid en juistheid van de informatie. Deze serie publicaties is informatief van aard en niet oordelend. Ons oordeel over de verantwoording over en de rechtmatigheid van de interventies vanaf 2008 is te vinden in onze rapporten bij het jaarverslag van het Ministerie van Financiën (IXB) en bij het jaarverslag Nationale Schuld (IXA).

Deze vijfde rapportage geeft een beknopte weergave van de ontwikkelingen in het vierde kwartaal van 2010 en het eerste kwartaal van 2011. Een uitgebreide rapportage is te vinden op www.rekenkamer.nl waar we een dossier over de Kredietcrisis en EU-landencrisis bijhouden. Veel, zo niet alle informatie die in deze rapportage wordt aangeboden is de Tweede Kamer al bekend door informatie van vooral de minister van Financiën. Toch hechten wij eraan deze reeks niet af te breken zonder dat afdoende duidelijk is dat de informatiepositie van de Tweede Kamer voor de jaren die komen gaan afdoende is gewaarborgd.

Leeswijzer
In dit rapport gaan we in hoofdstuk 1 op de interventies die het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis heeft genomen, de daarmee gemoeide bedragen en het vervolg op de interventies. In hoofdstuk 2 besteden we aandacht aan de maatregelen die getroffen zijn in de EU-landencrisis. Hoofdstuk 3 bevat de reactie van de minister van Financiën op deze rapportage.

In bijlage 1 bij dit rapport geven we een totaaloverzicht van de uitgaven en ontvangsten van alle interventies die in dit rapport aan de orde komen. In bijlage 2 volgen we de lopende discussie over de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. In bijlage 3 geven we uitleg over de Europese stabilisatiemechanismen. Tot slot in bijlage 4 gaan we in op de voortgang van de surveillance in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.

2 KREDIETCRISIS: INTERVENTIES EN VERVOLG

Sinds mei 2009 publiceren we rapportages over de interventies en arrangementen van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis heeft genomen. In dit hoofdstuk van deze vijfde rapportage schetsen we op hoofdlijnen de ontwikkelingen in en de eventuele afwikkeling en aanpassing van de interventies en arrangementen in het vierde kwartaal van 2010 en het eerste kwartaal van 2011. Op een enkel punt geven we ook informatie die kort na 31 maart 2011 beschikbaar kwam. Zie bijvoorbeeld § 2.4.5 over IJsland. De recente ontwikkeling met betrekking tot Portugal is niet in dit rapport verwerkt. Dit zal in de volgende rapportage wel het geval zijn.
In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de diverse categorieën interventies (§ 2.1). Vervolgens geven we een overzicht van de financiële omvang van de interventies (§ 2.2) en de duur ervan (§ 2.3). Tot slot gaan we in op enkele ontwikkelingen binnen de interventies en het vervolg hierop (§ 2.4).

2.1 Typering interventies

De interventies van het Ministerie van Financiën in het kader van de kredietcrisis delen we in de volgende categorieën in.

1. Versterken kapitaalpositie financiële instellingen door:
   - deelnemingen in aandelenkapitaal: Fortis/ABN AMRO en RFS Holdings;
   - converteerbare leningen: de *Mandatory Convertible Notes* die in 2009 aan ABN AMRO zijn verstrekt;
   - *securities*/achtergestelde leningen: de kapitaalverstrekkingen aan ING, AEGON en SNS REAAL in het kader van het Fonds Financiële Structuurversterking;
   - dekking van eventuele verliezen op portefeuilles: *Capital Relief Instrument* voor ABN AMRO;
   - participatie in portefeuilles: back-upfaciliteit ING.
2. Financiering door:
   - kort- en langlopende leningen: Fortis/ABN AMRO;
   - voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland.
3. Risicobeperking/garanties door:
   - *Counter Indemnity* ABN AMRO;
   - garantiefaciliteit bancaire leningen;
   - verruiming depositogarantiestelsel.

2.2 Financiële omvang interventies

In de volgende tabel staat een overzicht van de financiële omvang van de interventies per 31 december 2008, 2009 en 2010.[1] De cijfers zijn ontleend aan de jaarverslagen van het Ministerie van Financiën. We beogen daarmee een indicatie te geven van de bedragen waarvoor de staat risico loopt in relatie tot deze interventies.

[1] Van vermelde ontwikkelingen daterend na 31 maart 2011 zijn de financiële effecten niet meegenomen.

Tabel 1. Financiële omvang van de interventies in de financiële sector per 31 december 2008, 2009 en 2010

Bedragen x € 1 miljoen	31-12-2008	31-12-2009	31-12-2010
1. Versterking kapitaalpositie financiële instellingen			
Deelnemingen aandelenkapitaal			
Deelneming Fortis/RFS holdings/ABN AMRO	23 340	24 340	27 971
Totaal deelnemingen	**23 340**	**24 340**	**27 971**
Converteerbare leningen ABN AMRO			
Mandatory convertible note (07–2009)		800	0
Mandatory convertible notes (12–2009)		1 800	0
Totaal converteerbare leningen		**2 600**	**0**
Kapitaalverstrekkingen			
Securities ING	10 000	5 000	5 000
Securities AEGON	3 000	2 000	1 500
Securities SNS REAAL	750	565	565
Totaal kapitaalverstrekkingen	**13 750**	**7 565**	**7 065**
Verliesverzekering van/participatie in portefeuilles			
Capital Relief Instrument ABN AMRO *		32 611	0
Back-upfaciliteit ING **		15 857	13 084
Totaal verliesdekking/participatie in portefeuilles		**48 468**	**13 084**
2. Financiering			
Leningen Fortis/ABN AMRO			
Langlopende leningen	9 375	7 825	4 575
Kortlopende leningen	34 966	0	0
Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland			
Voorfinanciering deposito's tot € 20 887	1 236	1 329	1 329
Vergoeden deposito's tussen € 40 000 en € 100 000 en eigen risico tussen € 20 887 en € 40 000 («derde tranche»)		106	106
Totaal leningen	**45 577**	**9 260**	**6 010**
3. Risicobeperking/garanties			
Garanties			
Verruiming dekking depositogarantiestelsel ***			
Garantiefaciliteit bancaire leningen	2 740	47 101	38 998
Counter Indemnity ABN AMRO			950
Totaal garanties	**2 740**	**47 101**	**39 948**

* Per 31 oktober 2010 is het *Capital Relief Instrument* beëindigd.
** Dit betreft de meerjarige verplichting omgerekend in euro's.
*** De totale omvang van de garantie van het Nederlandse depositogarantiestelsel is ongeveer € 365 miljard.

Bron: Ministerie van Financiën.

Aan de hand van deze tabel is na te gaan dat het bedrag dat uitstaat in de vorm van aandelen, leningen en *securities* daalt van ongeveer € 44 miljard per 31 december 2009 naar ongeveer € 41 miljard per 31 december 2010. Als we daarbij de garantieverplichtingen en de participaties in (de verliezen op) portefeuilles optellen, komen we voor de interventies in de financiële sector uit op een totaalbedrag van ongeveer € 94 miljard,[2] waarover de staat per eind 2010 financieel risico liep. Voor een overzicht van de uitgaven en ontvangsten van de staat in relatie tot de verschillende interventies in de jaren 2008, 2009 en 2010 verwijzen wij naar bijlage 1.

[2] € 94 miljard per 31 december 2010 is opgebouwd uit € 41 miljard (€ 28 miljard deelnemingen, € 7 miljard kapitaalverstrekkingen en € 6 miljard leningen), € 13 miljard back-upfaciliteit ING en € 40 miljard garanties.

2.3 Duur interventies

De interventies in de financiële sector hebben een verschillende looptijd, de volgende tabel geeft een overzicht van de looptijden hiervan.

Tabel 2. Looptijden interventies

Interventie	Startdatum	Einddatum
Deelneming van de staat in Fortis/ ABN AMRO	Oktober 2008	Onbekend.
Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (ING, AEGON en SNS REAAL)	Oktober 2008	Onbepaalde looptijd.
Garantiefaciliteit voor bancaire leningen	Oktober 2008	Van de op 31 maart 2011 uitstaande garanties lopen de laatste garanties in december 2014 af.
Verruiming van het depositogarantie-stelsel	Oktober 2008	De verruiming van de dekking van het depositogarantiestelsel geldt voor onbepaalde tijd.
Voorfinanciering van de uitkering depositogarantiestelsel IJsland	Oktober 2008	Het nieuwe convenant over de leningovereenkomst met de IJslandse autoriteiten is op 9 april op grond van het gehouden (tweede) referendum afgewezen.
Back-upfaciliteit ING	Januari 2009	De back-upfaciliteit heeft in principe een looptijd tot 2048. De faciliteit kan eerder worden beëindigd als de staat en ING overeenstemming bereiken over de marktwaarde waartegen de uitstaande portefeuille kan worden overgedragen. De staat kan ING een aanwijzing geven de *securities* te verkopen. Als deze in de markt weer verhandeld worden boven de prijs die ING er ten tijde van de aanschaf voor heeft betaald, is ING gehouden een *best effort* te doen om de portefeuille te verkopen.

Bron: Ministerie van Financiën.

Uit deze tabel is af te leiden dat voor vier van de zes interventies de einddatum (nog) onbepaald of onbekend is. Van de overige twee is de resterende looptijd vanaf 31 maart 2011 vier jaar, respectievelijk maximaal 37 jaar.

Exitstrategie
Het beheer van de staatsbelangen in de financiële sector en de voorbereiding van de afwikkeling van de interventies (exitstrategie) blijven de aandacht van de staat vergen. Bij brief van 24 januari 2011 gaf de minister van Financiën[3] aan ernaar te streven de staatsbelangen in de financiële sector binnen vijf jaar zeer substantieel terug te brengen, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- De financiële sector is stabiel.
- De markt is klaar voor de beoogde transacties.
- De betrokken ondernemingen zijn klaar voor de beoogde vorm van verkoop of afwikkeling.
- De totale investering, vermeerderd met de kapitaalkosten van de staat, moeten worden terugverdiend.

Hij benadrukt dat verkoopprocessen, vooral van deze omvang, gepaard gaan met veel onzekerheid. Hoewel de staat alle opties moet openhouden voor het verkoopproces, denkt de minister voor ABN AMRO en ASR Nederland in de eerste plaats aan een beursgang. Voor de belangen in AEGON, ING en SNS REAAL lag het initiatief voor de beëindiging volgens de oorspronkelijke overeenkomsten bij de instellingen zelf. In het kader van de procedure om goedkeuring van de Europese Commissie te verkrijgen voor de steunverlening aan AEGON, zijn de aflossingsvoorwaarden voor AEGON aangepast.

Aandachtspunten blijven:

- De integratie van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO.
- De herstructurering van ING is nog niet zijn afgerond vanwege de eisen die de Europese Commissie stelt aan de verleende staatssteun.

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 165, nr. 117.

- De afwikkeling van geschillen en/of beroepsprocedures rond de interventies, in het bijzonder wat Fortis/ABN AMRO en ING betreft.

We noemen ook enkele andere aandachtspunten die belangrijker gaan worden:
- De totstandkoming van nieuwe of gewijzigde regelgeving voor de financiële sector, mede in relatie tot internationale ontwikkelingen. Dit betreft de hervorming van het beloningsbeleid, het depositogarantiestelsel, de verzwaarde kapitaalseisen en de invoering van een bankenbelasting.
- De afwijzing bij referendum van de hernieuwde leenovereenkomst met IJsland en het vervolg van de procedure bij de European Free Trade Association (EFTA) Surveillance Authority.
- De aanpassing van de surveillance in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact en het zoveel mogelijk voorkomen van verdere interventies in het kader van de EU-landencrisis (zie bijlage 4).

Gelet op deze onzekerheden en aandachtspunten blijven we de ontwikkeling en afwikkeling van de verschillende interventies nauwgezet volgen. De vorm waarin we dat doen zal wellicht wijzigen.

2.4 Ontwikkeling kredietcrisis sinds de vierde rapportage

2.4.1 Deelneming Fortis/ABN AMRO

Het proces van integratie van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO tot één nieuwe bank verloopt volgens het Ministerie van Financiën zeer voorspoedig. De N-share is grotendeels bij ABN AMRO Group ondergebracht. De staat heeft inmiddels 97,8% van ABN AMRO Group in bezit. De Z-share wordt in de komende tijd afgewikkeld. In 2010 zijn twee leningen afgelost.
Het *Capital Relief Instrument* is in het vierde kwartaal 2010 beëindigd. De afwikkeling van enkele (juridische) geschillen waarover we in voorgaande rapportages al hebben gerapporteerd, moet nog steeds plaatsvinden. In een persbericht van 5 april 2011 vermeldt de Europese Commissie dat ze op basis van de EU-staatssteunregels toestemming geeft voor een pakket steunmaatregelen en een herstructureringsplan voor de ABN AMRO Group. De Europese Commissie stelt wel een aantal voorwaarden aan de ABN AMRO Group. De staat verwacht geen snelle terugtrekking als aandeelhouder. Afspraken zijn gemaakt voor een duurzaam belonings- en dividendbeleid.

2.4.2 Kapitaalverstrekkingsfaciliteit (ING, AEGON en SNS REAAL)

AEGON heeft in maart 2011 een aflossing van € 750 miljoen gedaan. ING wil in mei 2011 € 2 miljard aflossen.[4]

2.4.3 Garantiefaciliteit bancaire regelingen

De regeling is op 31 december 2010 niet verder verlengd. Wel is vanaf 1 januari 2011 de mogelijkheid geopend dat banken hun leningen vervroegd terug mogen kopen. Sinds november 2009 zijn overigens geen nieuwe garanties meer verstrekt.

[4] ING Groep Jaarverslag 2010 (p. 10).

2.4.4 Verruiming depositogarantiestelsel

De verruiming van het depositogarantiestelsel tot € 100 000 zonder eigen risico geldt voor onbepaalde tijd. De minister van Financiën zal voorstellen indienen voor een ex-ante gefinancierd depositogarantiestelsel, verzwaarde liquiditeitseisen conform Basel III-normen en de invoering van een bankenbelasting onder strikte voorwaarden.

2.4.5 Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland

De Nederlandse staat heeft na het intreden van de betalingsonmacht bij Icesave de uitkering door het depositogarantiestelsel van IJsland voorgefinancierd. Zodoende heeft de Nederlandse staat nog € 1,3 miljard te goed van de IJslandse staat. Op 9 december 2010 kwamen Nederland en IJsland op onderhandelaarniveau voor de derde keer een leenakkoord overeen. De IJslandse president weigerde voor de tweede maal op rij het akkoord echter te ondertekenen en riep een referendum uit. Op 9 april heeft de IJslandse bevolking in het referendum de totstandkoming van de overeenkomst verworpen; 60% van de IJslandse bevolking stemde tegen de overeenkomst en 40% voor.
In zijn reactie op de uitslag van het referendum heeft de Nederlandse minister van Financiën gemeld dat de tijd van onderhandelen voorbij is. De EFTA Surveillance Authority (ESA) oordeelde op 26 mei 2010 al via een zogenoemde *letter of formal notice* dat IJsland op grond van de EU-richtlijn inzake depositogarantiestelsels verplicht is om de Icesave-depositohouders tot een bedrag van € 20 887 te compenseren. Hieruit vloeit voort dat IJsland verplicht is om Nederland en het Verenigd Koninkrijk, die dit bedrag hebben voorgeschoten, terug te betalen. Tot de uitkomst van het referendum op 9 april 2011 heeft de ESA geen verdere actie ondernomen. Mogelijk heeft daarbij meegespeeld dat de ESA heeft gewacht met reageren tot er definitief duidelijkheid was over de ondertekening door IJsland van de Icesave-overeenkomst. Met ondertekening van de overeenkomst zou namelijk het probleem voor de ESA vervallen.

Na de negatieve uitkomst van het referendum heeft de ESA op 11 april 2011 op zijn website gereageerd op de uitslag van het referendum en daarmee ook aangegeven welke vervolgstappen het de komende tijd zal ondernemen. ESA verwacht een snel antwoord op zijn *letter of formal notice* van mei 2010 aan IJsland. Na bestudering van dat antwoord zal ESA zich beraden over de vervolgstappen. Indien IJsland ESA niet kan overtuigen de voorlopige conclusies te veranderen, krijgt IJsland een laatste waarschuwing *(reasoned opinion)*.
Deze laatste waarschuwing geeft IJsland twee maanden om zijn contractbreuk in de zogenoemde Europese Economische Ruimte te herstellen. Als IJsland in gebreke blijft, wordt de zaak voorgebracht bij het EFTA-hof.[5] Aangezien Nederland zelf geen rechtsingang heeft bij het EFTA-hof wacht het nu de hervatting van ESA's procedure tegen IJsland af. IJsland heeft aangegeven mee te zullen werken aan deze rechtsgang. Dit zou betekenen dat er medio 2012 een uitspraak is door het EFTA-hof.
Verder heeft IJsland aangegeven dat het verwacht voor het einde van dit jaar al ongeveer een derde van de claim van € 1,3 miljard terug te kunnen betalen aan Nederland met gelden die voortkomen uit de afwikkeling van de boedel van de failliete bank Landsbanki. De IJslandse verwachting is dat uiteindelijk de boedelverkoop voldoende kan opbrengen om 90% van het spaargeld terug te betalen. De landen die tegoeden tot een bepaald bedrag hebben voorgeschoten aan de depositohouders (Verenigd Koninkrijk en de Nederlandse staat) en de depositohouders krijgen

[5] Http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/other/nr/1432, geraadpleegd in april 2011.

voorrang op andere schuldeisers, zoals obligatiehouders. Zodoende zouden ook spaarders die meer dan € 100 000 bij Icesave op een spaarrekening hadden staan en de lagere overheden een groot deel terug kunnen ontvangen. De Nederlandse minister van Financiën heeft verheugd gereageerd op het nieuws dat er al zo snel een groot deel zal terugkomen uit de boedel, maar benadrukte tevens dat 90% niet voldoende is en dat uiteindelijk alles moet worden terugbetaald.

2.4.6 Back-upfaciliteit ING

De minister signaleert risico's voor de toekomst, ondanks dat de afwikkeling van de portefeuille sinds 2009 relatief gunstig is verlopen. Deze risico's houden onder andere verband met de ontwikkeling van de huizenmarkt in de VS, de meer dan verwachte vervroegde aflossingen en de ontwikkeling van betalingsachterstanden.

2.4.7 Beloningsbeleid financiële sector

Er is nieuwe Europese regelgeving voor het beloningsbeleid bij financiële instellingen van kracht per 1 januari 2011. In Nederland is deze Europese regelgeving uitgewerkt in het Besluit beheerst beloningsbeleid (Wft). Dit besluit trad op 1 januari 2011 in werking. Gelet op de korte implementatietijd heeft De Nederlandsche Bank (DNB) de financiële instellingen tot 31 maart 2011 de tijd gegeven om hun beloningenbeleid aan te passen. In 2011 onderzoekt DNB risicogebaseerd en steekproefsgewijs of de regeling conform de eisen is geïmplementeerd.
Voorts is wetgeving in de maak om uitgekeerde bonussen aan bestuurders terug te vorderen door de commissarissen van de onderneming (*claw back*).

2.4.8 Commissie-De Wit

De tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie financieel stelsel (commissie-De Wit) heeft een bijdrage proberen te leveren aan het duiden van de oorzaken van de kredietcrisis, in het rapport «Verloren krediet».[6] De commissie doet aanbevelingen voor een betere regulering en beter toezicht op de financiële sector. De Tweede Kamer nam deze aanbevelingen over en stemde op 16 november 2010 in met de tweede fase van het onderzoek gericht op de interventies in de financiële sector. Bij brief van 22 december 2010[7] onderschrijft de minister van Financiën de aanbevelingen in de kern.

De commissie-De Wit beveelt onder andere aan dat als mocht blijken dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek bij DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) wordt beperkt door de geheimhoudingsbepalingen uit de Wet financieel toezicht (Wft), de wetgever actie onderneemt om deze belemmeringen weg te nemen.[8] Over de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer is een dialoog ontstaan tussen de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. De Raad van State is om advies gevraagd (zie voorts bijlage 2).

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 980, nrs. 3-4.
[7] Tweede Kamer, vergaderjaar, 2010–2011, 31 980, nr. 16.
[8] Bijlage 2 bevat de stand van de lopende discussie over onze controlebevoegdheden in de financiële sector.

3 EU-LANDENCRISIS: INTERVENTIES EN VERVOLG

In dit hoofdstuk gaan we in op de interventies die het Ministerie van Financiën heeft genomen in het kader van de EU-landencrisis. Allereerst beschrijven we de categorieën interventies (§ 3.1). Vervolgens geven we een overzicht van de financiële omvang van de interventies (§ 3.2). Tot slot gaan we in op ontwikkelingen binnen de interventies en het vervolg hierop (§ 3.3).

3.1 Typering interventies

De interventies van het Ministerie van Financiën in het kader van de EU-landencrisis omvatten de volgende categorieën:

- leningen aan Griekenland;
- bijdragen en garanties aan het Europese stabilisatiemechanismen: *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) en *European Financial Stability Facility* (EFSF) en hun opvolger het *European Stability Mechanism* (ESM) voor Ierland en naar alle waarschijnlijkheid Portugal (zie bijlage 3).

3.2 Financiële omvang interventies

De volgende tabel geeft een beeld van de financiële omvang van de interventies in het kader van de EU-landencrisis op 31 december 2010.

Tabel 3. Financiële omvang van de interventies in het kader van de EU-landencrisis (stand per 31 december 2010)

Bedragen x € 1 miljoen	31-12-2010
Deelneming *European Financial Stability Facility* (EFSF)	1
Lening Griekenland	1 248
Europese stabilisatiemechanismen: EFSM en EFSF	28 818
Totaal	**30 067**

Bron: Ministerie van Financiën

3.3 Ontwikkelingen EU-landencrisis sinds de vierde rapportage

3.3.1 Europese stabilisatiemechanismen

In het voorjaar van 2010 ontstonden in Griekenland problemen rond de financiering van de staatsschuld. Om het vertrouwen in de euro te behouden, zijn de eurolanden op 2 mei 2010 overeengekomen om onder voorwaarden leningen te verstrekken aan Griekenland. Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) neemt deel aan dit arrangement.
Vanwege het mogelijke overslaan van de crisis in Griekenland naar andere Europese landen, introduceerden de eurolanden en de EU-lidstaten in mei 2010 twee verschillende Europese stabilisatiemechanismen: *European Financial Stability Mechanism* en *European Financial Stability Facility*. Uit de beide fondsen is inmiddels een hulpprogramma voor Ierland van de grond gekomen, leidend tot een eerste tranche aan leningen begin 2011.
In de oktobervergadering van 2010 besloot de Europese Raad tot de oprichting door de eurolanden van het *European Stability Mechanism* als permanente opvolger van het EFSM en EFSF vanaf 2013. Voor ons oordeel over de rechtmatigheid van de Nederlandse deelneming in EFSF verwijzen wij naar ons rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van Financiën. Bijlage 3 geeft een uiteenzetting over de werking van genoemde stabilisatiemechanismen.

Naast de steunoperaties aan Griekenland en Ierland door de EU en de eurolanden, heeft ook de Europese Centrale Bank (ECB) liquiditeitssteun aan het bankwezen in deze landen gegeven en staatsleningen van de lidstaten op de secundaire markt (financiële instellingen) gekocht. Op 8 april 2011 hebben de Eurogroep en Ecofin-ministers een verklaring[9] uitgegeven waarin werd bevestigd dat Portugal heeft verzocht om financiële ondersteuning. De ministers hebben de Europese Commissie, de ECB, het IMF en Portugal uitgenodigd een programma op te zetten en gerichte acties te ondernemen om de financiële stabiliteit van Portugal veilig te stellen door een gezamenlijk programma van de EU en het IMF.

3.3.2 Aanscherping budgettair en economisch toezicht binnen de EU

De crisis rond Griekenland vormde aanleiding om het Europese toezicht op het begrotings- en macro-economisch beleid aan te scherpen, waarvoor de werkgroep-Van Rompuy werd ingesteld. Namens Nederland nam de minister van Financiën hieraan deel. Op 21 oktober 2010 bracht de werkgroep haar eindrapport uit[10] dat door de Europese Raad van 28 en 29 oktober 2010 werd bekrachtigd. De voorgestelde maatregelen betreffen het Stabiliteits- en Groeipact, het tegengaan van macro-economische onevenwichtigheden en de versterking van begrotingsraamwerken. Kort daarvoor bracht de Commissie zes voorstellen uit op de terreinen waarop de werkgroep-Van Rompuy zich heeft gericht. Op 15 maart 2011 gaf de Raad zijn oordeel hierover. De voorstellen zijn inmiddels door de lidstaten overgenomen. In Bijlage 4 gaan wij verder in op de hervorming van het toezicht op het budgettair en macro-economisch beleid van de EU-lidstaten en de voorstellen van de werkgroep-Van Rompuy.

3.3.3 Leningen aan Griekenland

De voorwaarden waaronder de leningen aan Griekenland zijn verstrekt worden als volgt gemonitord. Elk kwartaal vinden gezamenlijke reviews plaats door de Europese Commissie, het IMF en de ECB. Ook worden elk kwartaal en jaarlijks budgettaire indicatoren geverifieerd. De macro-economische en financiële ontwikkelingen en de effectiviteit van het beleid worden voortdurend gecontroleerd. Op basis van het rapport van de Europese Commissie wordt besloten over de verstrekking van de leningtranches. Deze beslissing wordt genomen op hoog ambtelijk niveau in de Eurogroup Working Group. Namens Nederland heeft de thesaurier-generaal van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën hierin zitting.

De volgende tabel geeft een overzicht van de leningtranches die per kwartaal zijn voorzien vanaf het tweede kwartaal van 2010 tot en met de laatste voorziene tranche in het tweede kwartaal van 2013.

[9] Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers van 8 april 2011.
[10] *Strengthening economic governance in the EU; Report of the task force to the European Council; Brussels, 21 October 2010.*

Tabel 4. Schema leningentranches Griekenland (bedragen x € 1 miljard)

Jaar	2010			2011				2012			2013		Totaal
Kwartaal	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	
Tranche	20,0	9,0	9,0	15,0	12,0	8,0	5,0	10,0	6,0	6,0	2,0	6,0	2,0	110,0
– waarvan IMF	5,5	2,5	2,5	4,1	3,3	2,2	1,4	2,7	1,6	1,6	0,5	1,6	0,5	30,0
– waarvan EU	14,5	6,5	6,5	10,9	8,7	5,8	3,6	7,3	4,4	4,4	1,5	4,4	1,5	80,0
– waarvan Nederland	1,0	0,4	0,4	0,6	0,5	0,3	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3	0,1	4,7

Bron: Ministerie van Financiën, Ecofin en de Europese Raad.

Griekenland is vanaf de uitgifte van de tranches rente verschuldigd. De *service fee* wordt ingehouden op de lening. Verder is overeengekomen dat Griekenland in 2013 start met het aflossen van de leningen.
Op 11 maart 2011[11] heeft de Europese Raad besloten dat de gemiddelde looptijd van de leningen aan Griekenland wordt verlengd tot 7,5 jaar. Die termijn is dezelfde als die het IMF hanteert. Ook is besloten dat de te berekenen rente aan Griekenland wordt verlaagd met 100 basispunten.[12] Deze beslissingen worden nader uitgewerkt door de euroministers van de Ecofin.

3.3.4 Samenstelling van de tranches voor de leningen aan Griekenland

Eerste tranche
Op 18 mei 2010 is de eerste tranche van € 20 miljard aan Griekenland uitgekeerd, waarvan € 14,5 miljard door de eurolanden en € 5,5 miljard door het IMF. België, Ierland, Finland, Slovenië en Slowakije hebben niet bijgedragen aan deze tranche, omdat in deze landen nog niet alle daarvoor benodigde procedures waren doorlopen. De eerste vier landen leveren daarom een groter aandeel in de tweede tranche.
Het Slowaakse parlement heeft uiteindelijk tegen deelname aan de faciliteit gestemd, waardoor de deelname van Slowakije is vervallen. Het totale leningenpakket van € 80 miljard van de eurolanden wordt daarmee verkleind met het Slowaakse aandeel van € 818 miljoen.[13]
Deelnemende eurolanden die geconfronteerd worden met financieringslasten die hoger zijn dan de te ontvangen rente, worden naar rato gecompenseerd uit de rentebaten van de overige deelnemende landen.[14]

Tweede tranche
De Europese Commissie heeft op 19 augustus 2010 de eerste voortgangsrapportage[15] gepubliceerd over de naleving van de gestelde voorwaarden door Griekenland. De conclusie was dat Griekenland hieraan ruim voldoende voldoet. Op 31 augustus 2010 hebben de lidstaten en het IMF daarop besloten tot verstrekking van de tweede tranche van in totaal € 9 miljard, zijnde € 6,5 miljard van de Eurolanden en € 2,5 miljard van het IMF.

Derde tranche
Op 9 december 2010 werd door de Europese Commissie het tweede voortgangsrapport uitgebracht[16]. De Commissie en het IMF oordeelden dat Griekenland blijft voldoen aan de voorwaarden voor vrijgave van de derde tranche. Wel werd geconstateerd dat op sommige terreinen vertraging in de implementatie van met name een aantal structurele maatregelen dreigt te ontstaan. Het gaat vooral om de verhoging van het arbeidsaanbod, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de hervorming van het loonvormingsproces, de wegwerking van inefficiënties van productmarkten, de bevordering van concurrentie, de hervorming van de transportsector en een volledige herziening van de overheidssector. De

[11] *Conclusions of the Heads of State or government of the euro area of 11 March 2011; Brussels.*
[12] 100 basispunten vertegenwoordigen 1%.
[13] Brief van 26 augustus 2010 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer; BFB 2010-941M.
[14] *Intercreditor Agreement* van 8 mei 2010.
[15] *The Economic Adjustment Programme for Greece; First Review – Summer 2010*. Brussel, 19 augustus 2010.
[16] Brief van 14 december 2010 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer; BFB 2010–1577M.

minister van Financiën geeft aan dat daarom een hernieuwd hervormingsoffensief nodig is om goede voortgang te blijven boeken zodat Griekenland ook bij de volgende *reviews* voldoet aan de overeengekomen voorwaarden.
Verder meldde de minister dat het *Financial Stability Fund* volledig operationeel is om Griekse banken indien nodig te herkapitaliseren. Op dit moment is € 1,5 miljard beschikbaar bij het fonds. De komende tijd wordt dit bedrag tot maximaal € 10 miljard aangevuld. Herkapitalisatie van Griekse banken is tot dusverre nog niet nodig geweest.
Op 15 november 2010 maakte het Europees bureau voor de statistiek Eurostat bekend dat het Griekse begrotingstekort voor 2009 en de Griekse schuld opwaarts werd bijgesteld.[17] Eurostat had in het verleden een voorbehoud gemaakt bij de Griekse statistieken, maar heeft de nieuwe cijfers nu definitief vastgesteld. Het tekort is bijgesteld van 13,6% BBP naar 15,4% BBP en de schuld van 115,2% BBP naar 126,8% BBP.
Het IMF, de ECB en de Europese Commissie hebben geëist dat Griekenland de achterstand die door het hogere begrotingstekort over 2009 is ontstaan volledig compenseert door in 2011 additionele maatregelen door te voeren.
De derde tranche is in januari 2011 vrijgegeven en bedroeg € 6,5 miljard van de eurolanden en € 2,5 miljard van het IMF. Ierland heeft niet meer deelgenomen in deze derde tranche. Het totale budget voor steunprogramma wordt verminderd met het Ierse aandeel van € 1,5 miljard. De bijdragen van de overige landen blijft in totaal dezelfde, maar hun uitgaven worden wel naar voren geschoven zodat vooralsnog de geplande tranches gelijk van omvang blijven. Omdat Portugal momenteel moet lenen tegen hoge kosten komt Portugal in aanmerking voor compensatie door de andere landen, volgens de afspraken zoals hierboven beschreven.[18]

Vierde tranche
In maart 2011 meldde de minister van Financiën dat de uitkomsten van de derde *review* door de Europese Commissie, het IMF en de ECB was afgerond. Griekenland voldoet in voldoende mate aan de eisen die zijn gesteld voor vrijgave van de vierde leningentranche. De reviewcommissie constateert dat Griekenland sinds de vorige review getracht heeft een nieuwe impuls te geven aan de hervormingsagenda in de vorm van een nieuwe arbeidswet en een wet om een groter aantal beroepen vrij te geven. De implementatie van enkele essentiële structurele hervormingen is echter vertraagd. Ook zijn er tegenvallers bij de belastinginning die nog niet zijn opgelost. De Europese Commissie geeft aan dat nu een kritieke periode aanbreekt.
Verder zou Griekenland in 2010 het begrotingstekort hebben teruggebracht van 15,4% BBP naar 9,5% BBP, waarmee Griekenland aan de vereiste voortgang van 5,5% voldoet. Op 26 april 2011 publiceerde Eurostat tekort- en schuldcijfers voor de EU-lidstaten waaruit bleek dat het Griekse tekort in 2010 uitgekomen is op 10,5% BBP.

3.3.5 Steunverlening Ierland

De minister van Financiën meldde op 22 november 2010 dat Ierland een aanvraag heeft ingediend voor steun vanuit de Europese stabilisatiemechanismen en het IMF.[19] De Ecofin en Eurogroep hebben aangegeven het eens te zijn met het oordeel van de Europese Commissie, de ECB en het IMF dat steun aan Ierland nodig is om de financiële stabiliteit in de rest van de eurozone en Europa te waarborgen. Het IMF, de Europese Commissie, de ECB en de Ierse regering hebben een pakket beleids-

[17] Brief van 14 december 2010 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer; BFB 2010–1577M.
[18] Memo *Eurogroup Working Group 11 January 2011;* Brussel.
[19] Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 22 november 2010; BFB 2010-1400M.

condities uitgewerkt. Het gaat om een programma dat gefinancierd wordt vanuit het EFSM, de EFSF en het IMF. Daarnaast heeft een aantal niet-eurolanden (waaronder Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) aangegeven bilaterale leningen aan Ierland te verstrekken. De steun aan Ierland is vastgesteld op € 85 miljard.[20] In de tabel hieronder geven wij een overzicht van de toegezegde steun.

Tabel 5. Samenstelling steunverlening Ierland

	Bedrag (x € 1 miljard)	Gegarandeerd door Nederland
Bijdrage Ierse fondsen	**17,5**	
Bijdrage Europese Unie:	**45,0**	**2,4**
• EFSM	*22,5*	*1,1*
• EFSF	*17,7*	*1,3*
• Bilaterale leningen	*4,8*	
Bijdrage IMF	**22,5**	Niet van toepassing
Totaal steunpakket	**85,0**	

Bron: Ministerie van Financiën, Ecofin en de Europese Raad.

Door fondsen uit Ierland zelf wordt € 17,5 miljard gedekt. De Ierse pensioenfondsen lenen geld in ruil voor activa.
Om de hoge kwaliteit (*triple A*-waardering) van EFSF-garanties te verzekeren, is afgesproken dat er op alle EFSF-leningen een zogenoemde *cash buffer* wordt aangehouden. Het EFSF trekt een bedrag aan op de markt van in totaal € 21,8 miljard. Daarvan leent het effectief € 17,7 miljard door aan Ierland. De rest blijft in EFSF als *cash buffer* ter ondersteuning van de *triple A*-waardering van de faciliteit.

Ook deze leningen worden onder voorwaarden in tranches uitgekeerd. Het IMF, de Europese Commissie en de ECB monitoren de naleving van deze voorwaarden.

Tabel 6. Financiering en fasering leningen Ierland

	2011 Q1	2011 Q2	2011 Q3	2011 Q4	2012	2013	Totaal
Ierse fondsen	6,9	3,8	1,9	0,0	2,5	2,5	17,5
EU	11,7	8,4	3,9	4,6	13,1	3,3	45
IMF	5,9	4,2	1,9	2,3	6,6	1,6	22,5
Totaal	**24,5**	**16,3**	**7,6**	**7,0**	**22,2**	**7,5**	**85,0**

Bron: Ministerie van Financiën, Ecofin en de Europese Raad.

De looptijden van de leningen uit EFSM en EFSF sluiten aan bij de looptijden van de leningen die worden verstrekt door het IMF, dat voor Ierland een *Extended Fund Facility* aanbiedt. De looptijden die behoren bij de tranches worden volgens het EFSF per tranche bepaald. Het EFSF verwacht een gemiddelde looptijd van 7,5 jaar.
Voor de leningen betaalt Ierland een rente. De effectieve rente voor de eerste tranche bedraagt 5,9% bestaande uit 2,75% funding costs en een opslag van 3,15%. De rentetarieven voor de volgende tranches zijn onderworpen aan de marktontwikkeling.

[20] Tweede Kamer 21 501-07, nr. 773, verslag van een algemeen overleg, blz. 33; *Memorandum of Economic and Financial policies,* November 2010.

3.3.6 Gevolgen voor de Nederlandse begroting

De Tweede Kamer ging tijdens het debat op 11 mei 2010 akkoord met de Nederlandse deelname aan de programma's voor de Europese noodfaciliteiten EFSM en EFSF. In de eerste suppletoire wet zijn de door Nederland te verstrekken garanties voor zowel EFSF als EFSM aan de Tweede Kamer formeel ter goedkeuring voorgelegd. De Tweede Kamer heeft goedkeuring verleend op 1 juli 2010. Voor de financiering van het programma van Ierland staat Nederland respectievelijk voor € 1,1 miljard (EFSM) en € 1,3 miljard (EFSF) garant voor de verplichtingen die aangegaan worden. Het programma van Ierland heeft vooralsnog niet tot uitgaven of ontvangsten voor Nederland geleid.

Risico's leningen Griekenland
Zoals de minister van Financiën eerder correspondeerde met de Tweede Kamer zou het niet steunen van Griekenland tot grote risico's geleid hebben voor de Europese en ook de Nederlandse financiële stabiliteit en vervolgens voor de economie als geheel. Dit hangt samen met de posities van banken, verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen in andere eurolanden.
Waar het er echter in eerste instantie naar uitzag dat op zich de Nederlandse bijdrage ook een profijtelijke zaak was – Nederland kan lenen tegen lage rente en leent aan Griekenland uit tegen een hoge rente – kunnen daarbij inmiddels vraagtekens worden geplaatst:

- Het risico is niet uitgesloten dat steeds meer deelnemende landen compensatie moeten vragen voor het renteverlies dat ze lijden op hun bijdragen, zoals Portugal nu gedaan heeft. Dit geldt te meer nu besloten is om de rente die aan Griekenland wordt berekend te verlagen.
- Vervolgens is de vraag in hoeverre het budget dat resteert door het afhaken van landen volstaat om Griekenland er weer bovenop te helpen. Niet uitgesloten is dat het aandeel van de nog wel deelnemende landen te zijner tijd moet worden verhoogd.
- Ten slotte is de vraag of Griekenland het stringente hervormingsbeleid blijft uitvoeren. Als op termijn het draagvlak wegvalt, heeft dat risico's voor de aflossingen.[21]

Door het wegvallen van de bijdrage van Ierland worden de uitgaven voor de andere deelnemers naar voren geschoven. Als andere – eventueel grotere landen – eveneens niet in staat blijken te blijven bijdragen, zet het proces van het vooruitschuiven van de aangegane verplichtingen zich in een versneld tempo door. Voor Nederland betekent dit dat de geplande uitgaven eerder dan voorzien moeten plaatsvinden.

3.3.7 Risico's steunverlening Ierland

De steunverlening aan Ierland wordt gefinancierd vanuit het EFSM, EFSF en IMF. Aan deze stabiliteitsmechanismen kleven risico's. De minister van Financiën geeft echter aan dat zonder deze stabiliteitsmechanismen de financiële stabiliteit een groter risico zou lopen dan wanneer ze niet waren ingesteld.
Een van de risico's betreft de financiering van de stabiliteitsmechanismen. Oorspronkelijk bedroeg de garantiefaciliteit die vanuit de EU en de eurolanden beschikbaar was gesteld € 500 miljard, te weten € 60 miljard van het EFSM plus € 440 miljard van het EFSF. Om te voldoen aan de eisen van *triple-A* bleef per saldo € 280 miljard uitleencapaciteit beschikbaar, te weten € 60 miljard van het EFSM plus € 220 miljard van

[21] Het Centraal Planbureau (CPB) waarschuwt in maart 2011 voor de grote risico's van de Europese staatsschuldencrisis, in het bijzonder voor de situatie in Griekenland. Volgens het CPB moeten Europese leiders snel besluiten wat er moet gebeuren als Griekenland failliet zou gaan. Uitstel van een beslissing hierover «brengt kosten met zich mee», aldus het CPB.

het EFSF. In de Europese Raad van 11 maart 2011 is besloten tot herstel van de effectieve uitleencapaciteit van het EFSF tot de oorspronkelijke € 440 miljard. Naar het zich laat aanzien wordt dit gerealiseerd door directe stortingen in het fonds. Hierdoor komt de garantiefaciliteit weer terug op het oorspronkelijke bedrag van € 500 miljard. De bedragen waarvoor risico gelopen wordt nemen door deze extra uitgaven toe. Andere risico's zijn in feite dezelfde als die gelden voor de steunverlening aan Griekenland. Hoe meer landen een beroep moeten doen op de fondsen, des te minder landen resteren om de leningen te garanderen. Verder bestaat het risico dat steunontvangende landen – zoals Ierland op dit moment – niet blijvend in staat blijken om de overeengekomen hervormingsprogramma's uit te voeren.

4 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

De minister van Financiën heeft op 29 april 2011 gereageerd op ons conceptrapport *Kredietcrisis en EU-landencrisis: interventies en vervolg; Vijfde rapportage: vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011*. Hieronder geven we de reactie van de minister weer. De reactie van de minister staat ook op onze website www.rekenkamer.nl. De reactie geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

De minister geeft in zijn reactie aan met veel interesse kennis te hebben genomen van de vijfde rapportage over de kredietcrisis en EU-landen-crisis. In dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer een overzichtelijke schets van de ontwikkelingen en interventies die in de laatste kwartaal van 2010 en eerste kwartaal van 2011 door het ministerie van Financiën zijn getroffen in het kader van de in 2008 ontstane kredietcrisis en de nasleep hiervan. Het rapport geeft de minister geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

BIJLAGE 1 FINANCIEEL OVERZICHT KREDIETINTERVENTIES

In deze bijlage geven we een overzicht van de uitgaven en ontvangsten van de staat in relatie tot de verschillende interventies in de financiële sector. Tenzij anders toegelicht sluiten de genoemde bedragen voor 2008, 2009 en 2010 aan op de jaarverslagen over deze jaren van het Ministerie van Financiën.

Uitgaven en ontvangsten interventies in de financiële sector

Uitgaven/ontvangsten x € 1 miljoen *	2008	2009	2010	Totaal
Fortis/ABN AMRO				
Aandelen Fortis/RFS Holdings/ABN AMRO	23 340	1 350	3 631	28 321
Verkoop aandelen Fortis Corporate Investments		– 350		– 350
Dividend RFS Holdings			– 6	– 6
Langlopende leningen	16 075			16 075
Kortlopende leningen	34 966			34 966
Aflossing leningen	– 6 700	– 36 516	– 3 250	– 46 466
Renteontvangsten	– 502	– 705	– 167	– 1 374
Mandatory Convertible Note (juli 2009)		800	– 800	0
Mandatory Convertible Note (december 2009)		1 800	– 1 800	0
Renteontvangsten *Mandatory Convertible Notes*			– 103	– 103
Premie *Capital Relief Instrument*		– 28	– 165	– 193
Claims op grond van *Capital Relief Instrument*				0
Premie *Counter Indemnity* ABN AMRO			– 26	– 26
Rentekosten staat	523	1 254	1 107	2 884
Totaal	67 702	– 32 395	– 1 579	33 728
Kapitaalverstrekkingsfaciliteit				
Securities ING	10 000			10 000
Coupon ING (inclusief rente bij vervroegde aflossing)		– 645	– 39	– 684
Aflossing ING		– 5 000		– 5 000
Repurchase fee ING		– 295	– 52	– 347
Securities AEGON	3 000			3 000
Coupon AEGON (inclusief rente bij vervroegde aflossing)		– 166	– 11	– 177
Aflossing AEGON		– 1 000	– 500	– 1 500
Repurchase fee AEGON		– 108	– 52	– 160
Securities SNS REAAL	750			750
Coupon SNS REAAL (inclusief rente bij vervroegde aflossing)		– 38	– 1	– 39
Aflossing SNS REAAL		– 185		– 185
Repurchase fee SNS REAAL				0
Rentekosten staat	88	454	246	788
Totaal	13 838	– 6 983	– 409	6 446
Garantiefaciliteit				
Garantieclaims				0
Garantievergoeding/*fee*		– 116	– 407	– 523
Totaal		– 116	– 407	– 523
IJsland/Icesave				
Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland	1 236	93		1 329
Vergoeden «derde tranche»		106		106
Aflossing lening IJsland				0
Renteontvangsten				0
Rentekosten staat	1	47	48	96
Totaal	1 237	246	48	1 531

Uitgaven/ontvangsten x € 1 miljoen *	2008	2009	2010	Totaal
Back-upfaciliteit ING				
Aandeel cash flow portefeuille		– 3 819	– 4 058	– 7 877
Funding fee		3 903	4 345	8 248
Aanpassing funding fee		– 14	– 77	– 91
Management fee		59	47	106
Garantie*fee*		– 129	– 257	– 386
Totaal		0	0	0
Overig				
Inhuur externen	11	43	8	62
Ontvangsten door terugvordering kosten externen	– 2	– 12	– 5	– 19
Ambtelijke uitvoering (extra fte)		3	3	6
Totaal	9	34	6	49
Totaal Generaal	**82 786**	**– 39 214**	**– 2 341**	**41 231**

* De ontvangen bedragen hebben in de tabel een minteken.

Bron: Ministerie van Financiën.

In de tabel zijn de ontvangsten en uitgaven zoveel mogelijk per interventie gespecificeerd. Voor sommige posten is in de begrotingsadministratie van het ministerie geen specificatie per interventie aangebracht. In dat geval is een totaalbedrag per jaar vermeld. Voor enkele posten in de tabel is een benadering gebruikt, omdat de exacte bedragen niet bekend zijn. De daarmee gemoeide onzekerheid werkt door in de totaalbedragen van de tabel in deze bijlage.

Met de interventies in de financiële sector zijn substantiële rentelasten voor de staat gemoeid. Het Ministerie van Financiën maakt bij de financiering van de staatsschuld in beginsel geen onderscheid tussen de kredietcrisisinterventies en de overige financieringsbehoeften. De specifieke rentelasten die samenhangen met de interventies in de financiële sector zijn dus niet exact bekend. Wel kunnen we de rentelasten benaderen door uit te gaan van de gemiddelde rentelasten op de staatsschuld en die toe te rekenen op basis van het in de interventies geïnvesteerde vermogen. We hanteren daarbij de berekeningswijze die de minister van Financiën heeft gebruikt in antwoord op Kamervragen over Fortis/ABN AMRO.[22]

Het vermoedelijke beloop van de uitgaven en ontvangsten in het kader van de landencrisis hebben we weergegeven in de volgende tabel.

Uitgaven en ontvangsten interventies landencrisis

Uitgaven/ontvangsten x € 1 miljoen *	2008	2009	2010	Totaal
Lening Griekenland			1 248	1 248
Premieontvangst lening Griekenland			– 30	– 30
Deelneming European Financial Stability Facility			1	1
Rentekosten staat			21	21
Totaal			1 240	1 240

* De ontvangen bedragen hebben in de tabel een minteken.

Bron: Ministerie van Financiën.

De rentekosten van deze interventies zijn op soortgelijke wijze berekend als bij de interventies in de financiële sector.

[22] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 789, nr. 27, blz. 4.

BIJLAGE 2 CONTROLEBEVOEGDHEDEN ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer is beperkt bevoegd om onderzoek te doen naar de maatregelen die genomen zijn in het kader van de kredietcrisis. We kunnen onderzoek doen bij het Rijk. Alle goederen, administraties en andere informatiedragers die beschikbaar zijn op de ministeries kunnen we in het onderzoek betrekken, ook wanneer die informatie afkomstig is van organisaties waaraan de staat steun heeft verleend of wanneer het informatie betreft van organisaties waar we zelf geen toegang tot hebben. We geven zelf aan hoe de informatie wordt onderzocht.[23] Deze bevoegdheid is toereikend om de totstandkoming en het beheer van de interventies en arrangementen te onderzoeken die door het Ministerie van Financiën zijn genomen vanwege de kredietcrisis.

Controlebevoegdheden bij toezichthouders
We zijn daarnaast bevoegd tot het doen van onderzoek bij DNB, en kunnen inlichtingen inwinnen en bescheiden vorderen, mits die geen betrekking hebben op taken ter uitvoering van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.[24] Voor de overige nationale taken van DNB, waaronder taken ter uitoefening van toezicht op de financiële markten, zijn we wel bevoegd onderzoek te doen.
Een probleem dat we ervaren bij onderzoek naar deze taken is de (uitleg van de) Europese regelgeving (verankerd in artikel 1:89 van de Wet op het financiële toezicht), die DNB een geheimhoudingsplicht oplegt voor gegevens die te herleiden zijn tot afzonderlijke personen en ondernemingen. De Europese regelgeving geeft alleen ruimte om gegevens te verstrekken die in samengevatte of geaggregeerde vorm zijn weergegeven en die niet herleidbaar zijn tot een individuele persoon of onderneming. Dat betekent dat wanneer we onderzoek willen doen naar de kwaliteit van het toezicht door de DNB op bijvoorbeeld banken, wij geen inzage krijgen in de meest essentiële informatie die wij voor een dergelijk onderzoek nodig hebben, namelijk inzage in de individuele dossiers van de betreffende banken. Wij zijn steeds van mening geweest dat de Europese richtlijnen deze consequentie niet hebben beoogd en dat de richtlijnen te strikt worden geïnterpreteerd. Deze impasse kan alleen doorbroken worden door aanpassing van de richtlijn of door het accepteren van een andere interpretatie en/of een wetswijziging van de Wet Financieel Toezicht.
Bij de andere financiële toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten, zijn we ook bevoegd om onderzoek te doen, omdat de AFM een rechtspersoon met een wettelijke taak is. Hier speelt dezelfde problematiek over inzage in de individuele dossiers, waar we ook geen toegang toe krijgen.

Controlebevoegdheden bij financiële instellingen
We zijn bevoegd onderzoek te doen bij rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma, waaraan de staat of een derde voor rekening of risico van de staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend. Banken zijn hiervan echter uitgezonderd, vanwege het risico dat anders de vertrouwensrelatie tussen banken en cliënten te veel onder druk komt te staan.[25]
We zijn verder bevoegd om onderzoek te doen indien de staat aandelen houdt van NV's en BV's met beperkte aansprakelijkheid. Hieraan zijn echter belangrijke beperkingen gesteld in de CW 2001.
De bevoegdheid is volledig wanneer de staat het gehele of nagenoeg gehele aandelenkapitaal houdt.[26] In de praktijk is tot een grens van circa 95% van de aandelen hierover geen discussie en wordt geaccepteerd dat

[23] Comptabiliteitswet (CW) 2001, artikel 87.
[24] CW 2001, artikel 91, derde lid.
[25] CW 2001, artikel 91, lid 16.
[26] CW 2001, artikel 91, lid 1, onder a.

dit percentage nog onder het begrip «nagenoeg gehele» valt. In die gevallen kunnen we onderzoek verrichten bij die rechtspersonen. Indien het aandelenkapitaal dat de staat houdt onder de genoemde grens daalt tot minimaal 5% en een door de minister van Financiën vast te stellen bodembedrag, kunnen we slechts informatie inwinnen via de minister en is de informatie beperkt tot bescheiden die betrekking hebben op de jaarrekeningen en de daarop betrekking hebben de accountantsrapporten.[27] De bevoegdheden bij staatsdeelnemingen zijn dus zeer beperkt: onderzoek is alleen goed mogelijk wanneer de staat vrijwel alle aandelen houdt. Zo is ons onderzoek naar de (gefaseerde) overdracht van aandelen van een staatsdeelneming naar de markt vrijwel onmogelijk.
Een bijkomend probleem is dat we geen onderzoek kunnen doen bij dochterondernemingen. Zo is bijvoorbeeld geen onderzoek mogelijk naar de dochters van de ABN AMRO Group NV. Verder is er geen onderzoek mogelijk wanneer de staat niet zelf de aandelen houdt, maar alleen certificaten van aandelen. Dit doet zich voor wanneer de staat het beheer van de aandelen overdraagt aan een Stichting Administratiekantoor. Wanneer een Stichting Administratiekantoor geen wettelijke grondslag heeft, kunnen we zelfs geen onderzoek verrichten bij een dergelijke beheersorganisatie, omdat die organisatie dan niet valt onder de categorie rechtspersonen met een wettelijke taak, waar we bevoegd zijn onderzoek te doen.
Deze problemen met het verzoek deze op te heffen zijn met suggesties voor oplossingen onder de aandacht gebracht van de minister in ons schrijven van 17 november 2009[28] en later in een brief aan de Tweede Kamer van 5 oktober 2010[29] gemeld. Inmiddels heeft de minister de Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen aan de Tweede Kamer voorgelegd. Dit wetsvoorstel is in een vergevorderd stadium (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 613, nr. 6). Het wetsvoorstel komt tegemoet aan de door ons gesignaleerde problemen bij onze onderzoeksbevoegdheden bij deze stichting door de door deze stichting uit te geven certificaten gelijk te stellen met aandelen voor de toepassing van artikel 91 van de Comptabiliteitswet. Ook behouden wij hierdoor onze onderzoeksbevoegdheden bij de ABN AMRO Group NV. De problematiek ten aanzien van onze onderzoeksbevoegdheden bij de dochters van de ABN AMRO Group NV en deze problematiek in zijn algemeenheid van het doen van onderzoek bij dochterondernemingen, duurt nog voort.

Reactie minister van Financiën
De minister reageerde in een brief[30] van 1 juli 2010. Hierin stelt hij dat de Grondwet geen ruimte biedt om vooruitlopend op de herziening van de CW onderzoeksbevoegdheden bij overeenkomst te regelen. Wij hebben bij ABN AMRO Group NV alle bevoegdheden die artikel 91 CW biedt, omdat alle gewone aandelen van ABN AMRO Group NV immers worden gehouden door de staat. Er kan volgens hem vastgelegd worden hoe wij om moeten gaan met informatie die volgens wettelijke normen niet openbaar mag worden gemaakt. Rechtstreekse toegang tot (klein)dochtervennootschappen van ABN AMRO Group NV is volgens de minister zonder wetswijziging niet mogelijk.

In een brief[31] van 3 februari 2011 aan de Raad van State vroeg de minister om voorlichting over onze bevoegdheid om onderzoek te doen bij staatsdeelnemingen. De minister heeft begrip voor onze wensen omdat met de overname en liquiditeitssteun miljarden publiek geld zijn gemoeid. Tegelijkertijd moet volgens hem geconstateerd worden dat onze publiekrechtelijke onderzoeksbevoegdheid vragen oproept in relatie tot het

[27] CW 2001, artikel 91, lid 1 onder b, e.v.
[28] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 941, nrs. 3–4, blz. 40–43.
[29] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 000, nr. 5.
[30] Kenmerk: BZ/2010/350M.
[31] Kenmerk: BZ/2011/51M.

vennootschapsrecht. Door het uiteenlopen van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en die van de minister van Financiën, roept uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ook staatsrechtelijke vragen op.
In het plenaire debat met de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel op 27 april 2011 heeft de minister van Financiën aangegeven dat hij de voorlichting van de Raad van State op dit punt net ontvangen heeft. Hij gaf aan dat het kabinet hierover met spoed een besluit zal nemen en dit dan snel aan de Kamer kenbaar zal maken.
In een brief van 21 februari 2011 heeft de Minister van Financiën de Raad van State gevraagd hem voor te lichten over de spanning die is gesignaleerd tussen de mogelijke verstrekking van vertrouwelijke toezichtinformatie door de Minister van Financiën, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten aan de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) en de geheimhoudingsverplichtingen op grond van het op Europese richtlijnen gebaseerde stelsel van geheimhouding, neergelegd in artikel 1:89 en verder van de Wet op het financieel toezicht (Wft).
De Raad van State kwam tot het oordeel dat onder strenge voorwaarden en nog te maken afspraken de inzage in de vertrouwelijke toezichtinformatie mogelijk is.[32]

De Raad van State merkt op dat in verschillende lidstaten, waaronder Spanje, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië, in de praktijk het standpunt wordt ingenomen dat de geheimhoudingsbepalingen bij het financiële toezicht niet in de weg staan aan informatieverstrekking aan een parlementaire onderzoekscommissie. De Raad van State komt tot de conclusie dat de richtlijnen van de EU niet expliciet voorzien in de mogelijkheid tot informatieverstrekking van toezichtvertrouwelijke informatie over financiële instellingen aan een parlementaire enquêtecommissie. Maar dat gelet op de raadsnotulen bij de totstandkoming van de desbetreffende bepalingen en later uitlatingen van de Europese Commissie, niet zonder meer gesteld kan worden dat de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijnen in de weg staan aan de rechten van parlementaire onderzoekscommissies in de lidstaten om overeenkomstig de nationale constituties informatie te krijgen.

Aanpassing Wft
Onze controlebevoegdheden in de financiële sector zijn ook aan de orde gekomen in de eerste rapportage van de commissie-De Wit. De commissie presenteerde het rapport over het eerste deel van haar onderzoek op 10 mei 2010.[33] In haar rapport (aanbeveling 25) beveelt de commissie aan dat de wetgever actie onderneemt en belemmeringen voor de controlebevoegdheden weghaalt, als mocht blijken dat we in ons onderzoek worden beperkt door de geheimhoudingsbepalingen uit de Wet financieel toezicht (Wft). Naar aanleiding van vragen van Kamerleden of de belemmeringen in de Wft slechts tijdelijk weggenomen zouden moeten worden, heeft de commissie geantwoord dat het in de ogen van de commissie om een structurele aanpassing van de Wft gaat. De Algemene Rekenkamer moet altijd onderzoek kunnen doen naar het functioneren van de financiële toezichthouders.[34]
In een brief van 8 februari 2011 stellen wij wat De Nederlandsche Bank[35] betreft dat de in de CW 2001 vastgestelde onderzoeksbevoegdheden ons voldoende ruimte bieden voor de uitvoering van onze taak. Wij hebben toegang tot alle stukken en kunnen die op de door ons gewenste manier onderzoeken. Er is geen enkele beperking voor onderzoek naar vertrouwelijke of geheime informatie en in de praktijk raadplegen wij regelmatig

[32] Staatscourant 2011, nr. 5695.
[33] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 980, nrs. 3-4.
[34] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 980, nr. 11, vraag 85 en het antwoord daarop.
[35] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 7.

vertrouwelijke informatie bij allerlei instanties. Wij zijn slechts niet bevoegd wanneer de nationale wetgever expliciet onze onderzoeksbevoegdheden op bepaalde terreinen uitsluit. Bij DNB is dit niet aan de orde. Tegenover deze zeer ruime toegang tot gegevens tot op dossierniveau (lage drempel) staat een hoge drempel om daarover te publiceren. Wij hebben veel ervaring met de omgang met vertrouwelijke informatie. Over de rapportage van vertrouwelijke informatie voeren wij overleg met de minister die het aangaat, maar wij beslissen uiteindelijk zelf over wat wij wel of niet publiceren. Indien openbaarmaking van informatie strijdig is met het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet, publiceren wij die niet.
De minister van Financiën heeft een aantal jaren geleden in een brief aan de Tweede Kamer zijn interpretatie van onze onderzoeksbevoegdheid en wijze van publiceren zorgvuldig uiteengezet.[36]
De Europese richtlijnen hoeven niet te worden aangepast om ons onderzoek te kunnen laten doen bij DNB. Ze hebben namelijk niet de strekking onze bevoegdheden in te perken. Ook de Wft en de Wet inzake geldtransactiekantoren (Wgt) hoeven naar onze mening niet aangepast te worden. Het betreft hier alleen een interpretatiekwestie. In onze ogen is het in dit stadium dan ook afdoende als de minister van Financiën onze interpretatie van de Wft en Wgt overneemt en aan de Tweede Kamer en DNB bevestigt.
Om de vindplaats van onze taken en bevoegdheden zuiver te houden verdient het aanbeveling bij de herziening van de CW dit in de memorie van toelichting op te nemen bij (het huidige) artikel 91. Daarnaast is het ter verheldering van onze bevoegdheden gewenst dat de nieuwe CW in de wettekst of de memorie van toelichting duidelijk maakt dat geheimhoudingsbepalingen in algemene zin niet van toepassing zijn op ons onderzoek.

Reactie minister van Financiën
De minister van Financiën reageerde als volgt.[37] De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de huidige discussie naar haar mening in eerste instantie een interpretatiekwestie betreft. In dit kader wijst de minister op de verplichting voor lidstaten van de EU om nationale wetgeving daar waar mogelijk richtlijnconform te interpreteren. De bepalingen in de betreffende richtlijnen zijn dermate sluitend geformuleerd dat volgens de minister geen ruimte bestaat voor de interpretatie van de Algemene Rekenkamer. Overigens komt zijn visie overeen met die van voormalig minister van Financiën Zalm, die op grond van een advies van de Raad van State een aantal jaren geleden reeds concludeerde dat het Europese juridische kader geen mogelijkheden biedt tot dossierinzage voor de Algemene Rekenkamer. Om de uniformiteit van verschillende financiële toezichtwetten te waarborgen is in de Wet inzake geldtransactiekantoren (Wgt) een geheimhoudingsbepaling opgenomen die gelijk is aan de bepaling in de Wft. De Algemene Rekenkamer stelt terecht dat de geheimhoudingsbepaling in de Wgt niet gebaseerd is op een Europese richtlijn. Mocht de Tweede Kamer hieraan hechten, dan zal de minister de mogelijkheden tot verruiming van deze geheimhoudingsbepaling nader onderzoeken. Wel moet hij daarbij de kanttekening plaatsen dat toegang tot Wgt-dossiers in de praktijk op problemen zou kunnen stuiten. De werkwijze van DNB leidt er namelijk toe dat informatie uit prudentieel toezicht momenteel gezamenlijk met informatie uit integriteitstoezicht wordt ingewonnen. DNB deelt bovenstaande juridische analyse en geeft daarbij aan dat het een voorwaarde voor effectief toezicht is dat de onder toezicht staande ondernemingen zonder terughoudendheid inlichtingen en stukken aan de toezichthouder verstrekken. Tot slot wil hij er op wijzen

[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 248, nr. 11.
[37] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 6.

dat het Ministerie van Financiën in Brussel reeds de dialoog is aangegaan over de uitleg en een mogelijke herziening van het strikte geheimhoudingsregime. Indien dit leidt tot minder rigide bepalingen op Europees niveau ontstaat daarmee de ruimte voor een heroverweging van zijn huidige benadering.

Adviesverzoek aan Raad van State
Namens de commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor Financiën is de Voorzitter van de Tweede Kamer verzocht aan de Raad van State om voorlichting te vragen.[38] Artikel 21a eerste lid, van de Wet op de Raad van State schrijft voor dat de Afdeling advisering op verzoek van ministers dan wel een van beide Kamers der Staten-Generaal voorlichting dient te geven in aangelegenheden van wetgeving en bestuur.
De voorlichtingsvraag luidt: bieden het Europese recht en de Nederlandse wetgeving de ruimte om de Algemene Rekenkamer toegang te geven tot bedrijfsdossiers van de toezichthouder DNB? Zo ja: gelden er voorwaarden voor deze toegang, ook rekening houdend met te onderscheiden toezichthoudende taken van DNB?
De Tweede Kamer heeft deze voorlichting inmiddels ontvangen bij brief van 21 april 2011 (Kamerstuk 32 255, nr. 8). De commissie voor de Rijksuitgaven heeft de Algemene Rekenkamer bij brief van 28 april 2011 om haar mening over deze voorlichting gevraagd. De commissie stelt het op prijs als de reactie uiterlijk 19 mei 2011 op schrift kan worden ontvangen.

[38] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 225, nr. 7.

BIJLAGE 3 EUROPESE STABILISATIEMECHANISMEN

In de vergadering van 9 en 10 mei 2010 hebben de Eurogroep en Ecofin[39] besloten tot instelling van verschillende Europese stabilisatiemechanismen, namelijk EFSM en EFSF.

EFSM[40] is het communautaire stabilisatiemechanisme en bedraagt € 60 miljard. De Europese Commissie kan dit bedrag lenen op de kapitaalmarkt. De lidstaten van de EU staan via de EU-begroting garant voor de leningen die de Europese Commissie aangaat op de kapitaalmarkt. Het Nederlandse aandeel is maximaal € 2,9 miljard. Alle EU-lidstaten kunnen een beroep doen op het EFSM.

Via EFSF kunnen leningprogramma's gestart worden voor landen van de eurozone in financiële moeilijkheden. De landen van de eurozone staan voor € 440 miljard garant voor de verplichtingen die EFSF aangaat voor de financiering van deze leningprogramma's. Het Nederlandse aandeel in deze garanties bedraagt maximaal € 25,9 miljard.

Het IMF vult de Europese stabilisatiemechanismen aan. Het IMF heeft aangegeven bereid te zijn aanvullend bij te dragen aan leningprogramma's voor een bedrag dat ongeveer gelijk is aan de helft van de Europese steun.

EFSM en EFSF zijn tijdelijke faciliteiten. De Europese Raad heeft in oktober 2010 besloten tot oprichting door de eurolanden van een permanente faciliteit, het European Stability Mechanism, als opvolger van EFSM en EFSF. De Europese Raad bepaalde dat voor de oprichting van een dergelijk permanent mechanisme een verdragswijziging nodig is.

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op het EFSM, het EFSF en het ESM. We sluiten af met de steunverlening aan Ierland uit het EFSM en het EFSF.

European Financial Stability Mechanism
De verordening voor oprichting van EFSM is gebaseerd op artikel 122–2 van het EU-verdrag (Verdrag betreffende de werking van de EU). Dit artikel voorziet in financiële steun aan alle EU-lidstaten die in ernstige problemen zijn gekomen door gebeurtenissen buiten hun controle, zoals bijvoorbeeld een ernstige ontwrichting in de internationale economische en financiële omgeving. EFSM is op 13 mei 2010 in werking getreden.

EFSM voorziet in bijstand in de vorm van leningen. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om voor deze faciliteit geld te lenen op de kapitaalmarkt. De lidstaten staan via de Europese begroting garant voor de leningen die de Europese Commissie aangaat. Indien een land zijn verplichtingen aan EFSM niet nakomt, zullen eventuele verliezen in beginsel opgevangen worden binnen de Europese begroting. Indien dit niet volledig mogelijk blijkt, worden de lidstaten gevraagd om meer bij te dragen aan de Europese begroting.

De lidstaat die steun zoekt, moet met de Europese Commissie en de ECB een overzicht opstellen van zijn financiële behoefte, inclusief een economisch en financieel herstelprogramma. Omdat bepaald is dat het IMF altijd zal bijdragen aan een leningenpakket, maakt ook het IMF een dergelijke analyse. Op voorstel van de Europese Commissie beslist de Raad vervolgens over de aanvraag met een gekwalificeerde meerderheid.

[39] *Economic and Financial Affairs Council* van de Europese Unie.
[40] EFSM is nader uitgewerkt in *Council Regulation* (EU) No 407/2010 van 11 mei 2010 *establishing an European financial stabilisation mechanism.*

De beslissing tot verstrekking van een lening omvat onder andere de overeengekomen beleidsvoorwaarden voor het herstel van een gezonde economische en financiële situatie. Deze voorwaarden worden in nauw overleg met het IMF vastgesteld. De steunverlening vindt in termijnen plaats, en is mede afhankelijk van de vorderingen die de lidstaat maakt in het voldoen aan de gestelde voorwaarden. De Europese Commissie onderzoekt met de ECB voor de uitkering van elke vervolgtranche in hoeverre voortgang is geboekt met de implementatie van de beleidsvoorwaarden en of eventueel aanpassingen daarin nodig zijn. Over aanpassingen beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid.

Mocht een lidstaat voor leningen een beroep doen op het IMF, dan moet deze lidstaat eerst de Europese Commissie consulteren. De Commissie vergelijkt dan de voorwaarden die het IMF stelt met die van EFSM.

De Europese Commissie treft samen met de ECB nadere maatregelen voor de administratie van de leningen. Op 31 maart 2011 waren deze maatregelen nog niet bekend. Daarnaast heeft de Europese Rekenkamer de bevoegdheid om in de steunontvangende lidstaat onderzoeken uit te voeren naar het beheer van de steunverlening. Ook de Europese Commissie en het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) kunnen op eigen initiatief technische of financiële onderzoeken uitvoeren naar de steunverlening.

In het kader van de steunverlening aan Ierland is vanuit het EFSM € 22,5 miljard beschikbaar gesteld.

European Financial Stability Facility
Het EFSF is op 7 juni 2010 is opgericht[41] als een rechtspersoon met beperkte aansprakelijkheid onder Luxemburgs recht en gevestigd in Luxemburg. Het EFSF voorziet voor maximaal € 440 miljard aan steun voor de eurolanden. Het is een tijdelijke faciliteit, waarbij gedurende drie jaar programma's kunnen worden aangegaan. De programma's zelf kunnen een langere looptijd dan drie jaar hebben. Uit de Ecofin-notulen van 9 en 10 mei 2010 blijkt dat de eurolanden garant staan voor de leningen die het EFSF afsluit als steunverlening aan de orde is. Steun zal samen met het IMF plaatsvinden. De pro-ratabijdragen van de eurolanden zijn gebaseerd op het aandeel per lidstaat in het kapitaal van de ECB. Als een deelnemer zelf een steunprogramma krijgt, wordt de beschikbare € 440 miljard aan garanties verminderd met de garantieverplichtingen die golden voor deze deelnemer (zie de tabel op pagina 28).

Op 6 juli 2010 zijn de landen van de eurozone naar rato van de ECB-kapitaalsleutel aandeelhouder geworden in het EFSF. Het aandeel van Nederland daarin is 5,71%. De Europese Investeringsbank verleent administratieve steun, waaronder de interne controle. Het Duitse Finanzagentur zal daarnaast technische steun verlenen voor EFSF. Een externe accountant zal EFSF naar Luxemburgs recht controleren.

De deelnemende landen zijn overeengekomen dat de Europese Commissie, samen met de ECB en het IMF een steunaanvraag beoordeelt. Bij een positief besluit wordt een programma uitgewerkt. De goedkeuring van een steunprogramma gebeurt met unanieme stemmen in de Eurogroup Working Group, een ambtelijk voorportaal van de Eurogroep.

[41] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 21 501-07, nr. 739.

Verdeling van de garantieverplichtingen over de eurolanden

Land	Garantiebedrag (x € 1 miljard)
België	15,3
Duitsland	119,4
Ierland	7,0
Spanje	52,4
Frankrijk	89,7
Italië	78,8
Cyprus	0,9
Luxemburg	1,1
Malta	0,4
Nederland	25,1
Oostenrijk	12,2
Portugal	11,0
Slovenië	2,1
Slowakije	4,4
Finland	7,9
Griekenland	12,4
Totaal	**440**

Bron: Website EFSF (http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf), geraadpleegd in maart 2011.

Inmiddels is gebleken dat de netto leencapaciteit van het EFSF in tegenstelling tot de verwachting bij de instelling van het fonds niet € 440 miljard bedraagt maar aanzienlijk minder is. Dit heeft te maken met de wens van de Eurolanden om de kredietwaardigheid van het EFSF op *triple A*-niveau te houden. Per saldo resteerde een leencapaciteit van € 220 miljard.

In de Europese Raad van 11 maart 2011[42] is besloten tot herstel van de effectieve uitleencapaciteit van het EFSF tot de oorspronkelijke € 440 miljard. In de Eurogroep en Ecofin bijeenkomst van 14 en 15 maart 2011 is gesproken over herstel van de effectieve capaciteit van het EFSF tot het in mei 2010 afgesproken bedrag. In de Eurogroep bijeenkomst van de ministers van Financiën op 14 maart is een begin gemaakt met de uitwerking daarvan. De voorlopige plannen wijzen in de richting van het feitelijk storten van bedragen in het EFSF (*paid in capital*) waardoor meer leenruimte vrijkomt. De financiering van deze bedragen verhoogt uiteraard de schuld van de deelnemende landen. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat nu Ierland weggevallen is als deelnemer in het EFSF de totaal oorspronkelijk garantievoorziening van € 440 miljard verlaagd is met het aandeel van Ierland van € 7 miljard.

European Stability Mechanism
Het ESM is de opvolger van het EFSM en het EFSF. De omvang van het fonds zal gelijk zijn aan het totaal van de beoogde capaciteit van het EFSM en het EFSF dat het vervangt, en bedraagt effectief € 500 miljard.

Het bestuur van het ESM wordt gevormd door de ministers van Financiën van de eurolanden met de Europese Commissaris voor Economie en Financiën en de president van de ECB als waarnemers. De besluiten over de toekenning, omvang en voorwaarden van financiële steun dienen unaniem te worden genomen. Alle overige beslissingen vinden plaats bij een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.[43] Als niet-eurolanden dat wensen, kunnen ze op ad-hocbasis participeren naast het ESM. Zij nemen dan deel aan die bestuursvergaderingen waarin hun bijdrage aan de orde is.

[42] *Conclusions of the Heads of State or government of the euro area of 11 march 2011; Brussels.*
[43] Daarbij geldt dat, zowel in het bestuur als de directie, de stemmen gewogen worden naar het aandeel van de lidstaat in het ESM, waarbij een gekwalificeerde meerderheid is gedefinieerd op 80%.

Het ESM streeft naar de hoogste kredietbeoordeling door de belangrijkste kredietbeoordelaars. Het ESM zal daartoe een door de deelnemers ingeschreven kapitaal hebben van € 700 miljard, waarvan € 80 miljard daadwerkelijk wordt ingelegd. Deze € 80 miljard zal vanaf juli 2013 in vijf gelijke stappen worden gestort door de eurolanden. Deze storting is nodig als dekking van de rente en om een *triple* A-waardering te krijgen. Hiermee wordt een effectieve leencapaciteit van € 500 miljard bereikt. De bijdragen per euroland zijn gebaseerd op het aandeel per lidstaat in het kapitaal van de ECB. Voor lidstaten die in de toekomst toetreden tot de euro zullen dezelfde voorwaarden gelden.

Het ESM kan financiële steun verlenen aan eurolanden die leiden onder ernstige financiële problemen of daarmee bedreigd worden en indien de financiële stabiliteit van het hele eurogebied gevaar loopt.

De effectiviteit van het ESM zal in 2016 worden geëvalueerd door de Europese Commissie en de ECB.

BIJLAGE 4 BUDGETTAIRE EN ECONOMISCHE SURVEILLANCE

Economisch- en begrotingsbeleid
Om het raamwerk voor budgettair en economisch toezicht te versterken is de werkgroep-Van Rompuy ingesteld, waarin namens Nederland de minister van Financiën deelnam.[44] Op 21 oktober 2010 bracht de werkgroep haar eindrapport uit[45], dat door de Europese Raad van 28 en 29 oktober 2010 werd bekrachtigd. De voorgestelde maatregelen liggen primair op het gebied van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Daarnaast zijn voorstellen gedaan om macro-economische onevenwichtigheden tegen te gaan en ter versterking van begrotingsraamwerken.

Daarnaast heeft de Europese Commissie zelf op 29 september 2010 zes voorstellen uitgebracht, waarvan drie raakvlakken hebben met het terrein van de werkgroep-Van Rompuy. Op 15 maart 2011 heeft de Raad overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van deze commissievoorstellen. Na overeenstemming met het Europees Parlement (medewetgever voor vier van de zes voorstellen) kan tot implementatie worden overgegaan.

Drie voorstellen hebben betrekking op aanpassing van het Groei- en Stabiliteitspact. Het eerste[46] behelst *striktere regels over het bereiken van de middellangetermijndoelstelling (MTO)*. De huidige regels schrijven voor dat lidstaten die niet in een buitensporigtekortprocedure zitten het structurele[47] saldo met gemiddeld 0,5% BBP per jaar moeten verbeteren totdat de lidstaatspecifieke MTO is bereikt. Blijft een lidstaat in gebreke dan kan de Raad de lidstaat vragen een rentedragend deposito bij de Commissie te plaatsen. Rentedragend betekent dat de Commissie rente verschuldigd is aan de betreffende lidstaat. Dit deposito blijft staan tot het moment dat de Commissie en Raad van mening zijn dat de lidstaat handelt conform de aanbeveling. In het voorstel is een tijdelijke ontsnappingsclausule ingebouwd voor economisch zeer slechte tijden.
Het tweede voorstel[48] richt zich op *versterkte aandacht voor het schuldcriterium*. Wanneer lidstaten een schuld hebben van meer dan 60% BBP, dan worden ze geacht voldoende te hebben gedaan wanneer ze de schuld in drie jaar met gemiddeld 5% van het BBP per jaar hebben verminderd.[49] Is dat niet het geval dan kunnen de Raad en Commissie een procedure starten overeenkomstig de buitensporigtekortprocedure voor overheidstekorten.
Het derde voorstel[50] introduceert *nieuwe semi-automatische sancties* voor eurolanden. Als zekerheid dient een lidstaat een geldbedrag van 0,2% BBP als rentedragend deposito bij de Commissie te plaatsen als de Raad constateert dat de lidstaat langdurig en significant afwijkt van het prudente uitgavenpad. In correctieve zin kan eveneens een, ditmaal niet-rentedragend, deposito van 0,2% BBP worden gevraagd als de Raad vaststelt dat sprake is van een buitensporig tekort. De lidstaat kan bezwaar aantekenen wanneer sprake is van exceptionele economisch omstandigheden. Als de Raad vindt is dat de lidstaat te weinig voortgang boekt bij het oplossen van het buitensporig tekort, kan het deposito automatisch worden omgezet in een boete. In dat geval wordt het deposito inclusief de tot dan toe opgebouwde rente verdeeld over de eurolanden die noch in een buitensporigtekortprocedure, noch in een procedure voor buitensporige onevenwichtigheden zitten. Maakt de lidstaat wel voldoende vordering dan wordt het deposito teruggestort naar de lidstaat.

Vervolgens liggen er twee samenhangende voorstellen op tafel voor het tegengaan van macro-economische onevenwichtigheden. De voorstellen

[44] Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 19 mei 2010; BFB 2010-581M.
[45] *Strengthening economic governance in the EU; Report of the task force to the European Council; Brussels, 21 October 2010.*
[46] *Com(2010)526: Proposal for EU Reg. of Parl. And Council amending EC Regulation nr. 1466/97.*
[47] Hiermee wordt bedoeld het voor de conjunctuur gecorrigeerde saldo.
[48] *Com(2010)522 : Proposal for a Council Regulation amending EC Regulation nr. 1466/97.*
[49] Dit betekent dat als in het eerste en het tweede jaar het verschil tussen de feitelijke schuld en het 60%-criterium slechts met 2% per jaar is afgenomen, dit in het derde jaar gecompenseerd moet worden met een grote schuldafname, zodat de gemiddelde afname op minimaal 5% uitkomt.
[50] *Com(2010)524: Proposal for EU Reg. of Parl. and Council on effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.*

zijn overeenkomstig, waarbij het ene[51] betrekking heeft op alleen de eurolanden en het andere[52] op alle EU-landen.
De voorstellen houden in dat er een formele procedure zal komen om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden tegen te gaan, en behelzen een preventieve en een correctieve fase. In de preventieve fase worden alle lidstaten jaarlijks beoordeeld.
Blijken er onevenwichtigheden, dan voert de Commissie een diepte-analyse uit. Daarbij wordt ook gekeken of er aanbevelingen zijn gedaan door de *European Supervisory Risk Board.*[53] Indien de analyse uitwijst dat er sprake is van zeer schadelijke onevenwichtigheden dan treedt de correctieve fase van de verordening in werking. De lidstaat dient een actieplan op te stellen met concrete maatregelen, gekoppeld aan een concreet tijdpad voor het wegwerken van de onevenwichtigheden. Daarbij kan aan de *eurolanden* een sanctie opgelegd worden als zij zich herhaaldelijk niet aan de aanbevelingen van de Raad houden. De sanctie is een boete van maximaal 0,1% BBP jaarlijks die vervolgens over de eurolanden die in geen enkele procedure zitten, wordt uitgekeerd. Ook hier weer gelden uitzonderlijke omstandigheden als verschoningsgrond voor het opleggen van de boete. Omdat het hier alleen eurolanden betreft hebben alleen zij stemrecht.

Het zesde voorstel[54] ten slotte beoogt minimumvereisten voor nationale begrotingsraamwerken te realiseren en is van toepassing op alle EU-landen. Het voorstel bevat eisen voor basiselementen van nationale begrotingen wat boekhoudkundige en statistisch vraagstukken en ramingmethoden betreft. Doel is om de ontwikkeling van het tekort te volgen. Daarnaast worden eisen gesteld aan de meerjarenramingen om de ontwikkeling van het tekort op middellange termijn te monitoren. Lidstaten moeten kwantitatieve doelstellingen opnemen voor de ontwikkeling van tekort en schuld. De eisen in het voorstel zijn van toepassing op alle lagen van de overheid. Daarnaast moeten de nationale autoriteiten de transparantie van het begrotingsproces garanderen door gedetailleerde informatie te verschaffen over bestaande fondsen die buiten de reguliere begroting staan, belastinguitgaven en voorwaardelijke verplichtingen.

De voorstellen van de Commissie zijn uitvoerig in een Raadswerkgroep besproken en op 15 maart 2011 heeft de Ecofin-raad hierover een gemeenschappelijk standpunt bereikt. In deze vergadering is besloten dat, in tegenstelling met de voorstellen van de Europese Commissie, de opbrengsten van boetes op basis van het SGP en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure zullen worden gestort in het EFSF en later het ESM als gestort kapitaal van de eurolanden. Inmiddels gaat de Ecofin-raad in overleg met het Europese Parlement over de voorstellen.

Vooruitlopend op deze voorstellen heeft de Ecofin-raad op 12 en 13 juli 2010 al besloten tot instelling van een zogenaamd Europees Semester, een procedure voor jaarlijkse rapportering over budgettaire en macro-economische ontwikkelingen.[55] De eerste rapportage van de Commissie in het kader van het Europees semester hebben de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Financiën op 4 februari 2011 aan de Tweede Kamer gestuurd.[56] Deze analyse van de Commissie is door de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 onderschreven.
De Europese Raad heeft in dit verband in maart 2011 de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd. Voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van

[51] *Com(2010)525; Proposal for a Reg. of Parl. and Council on enforcement tot correct macroeconomic imbalances in the euro area.*
[52] Com(2010)527; Proposal for a Reg. of Parl. and Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.
[53] *The European Supervisory Risk Board* is een naar aanleiding van de kredietcrisis nieuw opgericht toezichthouder die met name onderzoek uitvoert naar risico's voor de financiële systeemstabiliteit.
[54] *Com(2010)523; Proposal for Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States.*
[55] Bron: Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 februari 2011; Kenmerk: A/BE/11007521 betreffende jaarlijkse analyse van prioriteiten voor groeiversterking.
[56] Kenmerk: A/BE/11007521: zie hiervoor

begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Alle lidstaten zullen deze prioriteiten omzetten in concrete maatregelen die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's zullen worden opgenomen. In juni 2011 zal de Europese Raad (op advies van de Ecofin- en Sociale raad) vervolgens landenspecifieke aanbevelingen geven naar aanleiding van deze programma's, die lidstaten zouden moeten meenemen bij het opstellen van onder andere de jaarlijkse begroting. De hierboven opgesomde voorstellen van de Commissie zouden de afdwingbaarheid van de aanbevelingen verder kunnen vergroten.

Ook heeft de Europese Raad in maart 2011 ingestemd met de instelling van het Pact voor de Euro.[57] Dit pact vormt, naast de andere hierboven beschreven maatregelen, onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen om de economische pijler van de monetaire unie te versterken, de coördinatie van het economisch beleid op een nieuw kwaliteitsniveau te brengen, het concurrentievermogen te verbeteren, en zo tot een grotere mate van convergentie te komen[58]. Aan het pact nemen naast de lidstaten van de eurozone deel Bulgarije, Denemarken, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië. Het pact houdt in dat de deelnemers jaarlijks een aantal concrete nationale verplichtingen aangaan die jaarlijks op politiek niveau op uitvoering worden gemonitord door de deelnemers. De verplichtingen dienen aan de sluiten bij de nationale hervormings-, stabiliteits- of convergentieprogramma's en houden in dat de deelnemers alle noodzakelijke maatregelen nemen ter verbetering van het concurrentievermogen, stimulering van de werkgelegenheid, bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en versterking van de financiële stabiliteit. Ook wordt binnen het pact aandacht besteed aan de coördinatie van het belastingbeleid.

Statistische surveillance
In onze vierde rapportage hebben we de statistische surveillance in het kader van het SGP beschreven en de aanscherping van de bevoegdheden van Eurostat en de Commissie bij de controle op de rapportages door de lidstaten.

Besloten is tot uitbreiding van de afdeling van Eurostat die zich bezighoudt met de beoordeling van de rapportages door de lidstaten over tekorten en schulden en de controle op het statistisch proces bij de lidstaten van 15 naar 45 medewerkers.[59] Deze uitbreiding is eind 2011 gerealiseerd. Ook is de afdeling gereorganiseerd en is een aparte unit opgericht voor de verificatie van de door lidstaten gehanteerde informatiebronnen. De contactbezoeken van Eurostat met de nationale statistische bureaus zijn voortaan jaarlijks in plaats van tweejaarlijks.

Verder gaat Eurostat een rol spelen in de opzet van een scorebord voor macro-economische onevenwichtigheden, zoals door de Europese Commissie is opgenomen in het voorstel om die onevenwichtigheden te gaan monitoren (zie vorige paragraaf).

[57] Ook wel aangemerkt als het Euro Plus-Pact.
[58] Conclusies Europese Raad maart 2011.
[59] *EDP Activities – Progress Report van het Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics, Luxemburg,* 3 februari 2011.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	*Economic and Financial Affairs Council*
EFSM	*European Financial Stability Mechanism*
EFSF	*European Financial Stability Facility*
EFTA	*European Free Trade Association*
ESA	*EFTA Surveillance Authority*
ESM	*European Stability Mechanism*
IMF	Internationaal Monetair Fonds
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
Wft	Wet financieel toezicht
Wgt	Wet inzake geldtransactiekantoren

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. mr. R.A. Ferouge (projectleider)
Dhr. drs. B.J.A. Leenheer
Dhr. P. van Polanen,
Mevr. drs. M. de Rijke,
Dhr. drs. L. Simonse
Dhr. P.Q. van der Spijk
Dhr. mr. drs. J. van Wieringen

Voorlichting en tekstbegeleiding
Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

ANP / Lex van Lieshout

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57233 0
NUR 823