

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1322

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

Hierbij stuur ik u vertrouwelijk de rapportage van de Europese Commissie¹, in samenwerking met de ECB (hierna: de instituties) over het behalen van de doelstellingen die als voorwaarden waren gesteld voor uitkering van twee miljard euro behorende tot de eerste tranche van het Griekse leningenprogramma. Zodra dit document openbaar wordt, zal ik de vertrouwelijkheid opheffen. Tevens wil ik u hierbij informeren over de resultaten van de doorlichting van de Griekse banken en het proces van bankherkapitalisatie. Het IMF is bij de totstandkoming van de rapportage volledig betrokken geweest. Als bekend neemt het IMF voorsnog niet formeel deel aan het programma in afwachting van de afronding van de eerste review. De rapportage is daarom formeel opgesteld door de Europese Commissie en ECB.

Eerste set milestones

De eerste tranche van het Griekse leningenprogramma van het ESM heeft een omvang van 26 miljard euro. Op 20 augustus is hiervan dertien miljard euro uitgekeerd. Daarnaast is tien miljard euro ten behoeve van de herkapitalisatie van de Griekse banken op een aparte rekening bij het ESM geplaatst. De resterende drie miljard euro uit de eerste tranche wordt uitgekeerd in delen van respectievelijk twee miljard en één miljard euro, op voorwaarde van implementatie van twee sets milestones. De eerste set van 49 maatregelen is op 2 oktober door de Eurogroup Working Group (EWG) vastgesteld.

De instituties hebben in hun rapport geconcludeerd dat Griekenland heeft voldaan aan implementatie van de 49 vereiste maatregelen uit de eerste set milestones die hoort bij de uitkering van 2 miljard euro, met uitzondering van één maatregel met betrekking tot pensioenen die in overeenstemming met de instituties zal worden meegenomen in een bredere pensioenhervorming als onderdeel van de eerste voortgangsmissie. Het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

pakket bestond daarmee uit een groot aantal maatregelen, inclusief noodzakelijke milestones voor de financiële sector. Met de implementatie van deze set heeft Griekenland op zeer uiteenlopende terreinen stappen gezet om de economie te hervormen, naast de financiële sector ook op het terrein van belastingen, bedrijfsklimaat, publieke administratie, energie, zorg. Door de Griekse verkiezingen op 20 september jl. heeft implementatie langer geduurd dan oorspronkelijk gepland. Hieronder wordt op de belangrijkste maatregelen nader ingegaan.

Allereerst is lang gewerkt aan een aanvaardbaar regime in de insolventiewetgeving voor huishoudens. Dit was nog een openstaande maatregel uit het *compliance report* van 14 augustus. De Griekse wetgeving bood zeer ruimhartige bescherming tegen executieverkoop. Dergelijke bescherming bemoeilijkt echter de mogelijkheden van banken om hun problematiek rondom *non-performing loans* (leningen met een betalingsachterstand) op te lossen. Dit drukt op de mogelijkheid van banken om nieuwe leningen uit te geven om de economie op gang te helpen. Griekenland heeft in overleg met de instituties wetgeving aangenomen waarbij dergelijke bescherming wordt ingeperkt. Voor ongeveer 60% van de huishoudens die een betaalachterstand oplopen op hun hypotheek geldt een beperkte bescherming op basis van een *liquidation test* (het gaat hierbij alleen om nieuwe gevallen). Dit houdt in dat deze huishoudens in staat moeten zijn om te voldoen aan een betalingsplan waarbij de bank niet slechter af is dan wanneer zou worden overgegaan tot executieverkoop. Zolang de huiseigenaar aan een dergelijk schema kan voldoen, kan de bank niet overgaan tot executieverkoop. Voor een deel van deze groep, ongeveer 25% van de huishoudens met een betaalachterstand op hun hypotheek, geldt additionele steun wanneer een huiseigenaar niet in staat is om te voldoen aan een betalingsschema gebaseerd op de *liquidation test*. In dat geval zal de Griekse overheid voor een periode van maximaal drie jaar bijdragen aan het betalingsschema. De kosten hiervoor bedragen naar schatting 100 miljoen euro in 2016. Griekenland dient hier binnen de begroting nog compensatie voor te vinden om te voldoen aan de budgettaire doelstellingen uit het programma. Er is afgesproken dat huishoudens tot en met 2018 een beroep kunnen doen op beide categorieën van bescherming. Daarna geldt voor nieuwe gevallen geen bescherming en blijft voor bestaande gevallen de bescherming gelden voor huishoudens die blijven voldoen aan het afgesproken betalingsplan (zonder bijdrage van de overheid). Met deze wetgeving worden de kwetsbare huishoudens in staat gesteld om hun betalingscapaciteit te vergroten. Door de tijdelijkheid van de maatregel en de getrapte mate van bescherming afhankelijk van inkomen en huiswaarde bereikt de aangenomen wetgeving een balans tussen enerzijds bescherming van huishoudens en het voorkomen van een groot aantal executieverkopen, en anderzijds de noodzaak om banken in staat te stellen leningen met betalingsachterstanden op te lossen.

Om de *non performing loan (NPL)*-problematiek verder aan te pakken zijn de Griekse autoriteiten een bredere strategie overeengekomen met de instituties, evenals een strategie voor de financiële sector als geheel. Beide maakten deel uit van de eerste set milestones. Belangrijk onderdeel van de NPL-strategie is de mogelijkheid tot handel in NPL's, waardoor banken de mogelijkheid krijgen de balans op te schonen en ook niet-banken NPL's kunnen opkopen. De strategie voor de financiële sector is een update van de strategie uit 2013, en ziet onder andere op de verhouding tussen banken en het HFSF, de rol van het HFSF bij de oplossing van NPL-problemen en het vergroten van financiële geletterdheid.

Verder heeft de Griekse regering wetgeving aangenomen om belastingontwijking en -fraude aan te pakken, onder andere door de reikwijdte van de wet te vergroten door deze toe te passen op alle soorten belasting en door verhoging van sancties. Ook is de vrijstelling voor boeren van dieselbelasting afgeschaft. Voorts heeft Griekenland vooruitgang geboekt met de privatiseringsagenda, door in te stemmen met de verkoop van regionale vliegvelden. Het oprichten van een privatiseringsfonds maakte nog geen onderdeel uit van deze set maatregelen, maar in lijn met de afspraken uit het MoU zal Griekenland op korte termijn stappen moeten zetten om tot oprichting van dit fonds te komen. De eerste stap is het oprichten van een Task Force die aanbevelingen zal doen over de doelstellingen, structuur en governance van dit fonds. Het MoU voorziet dat de Griekse overheid in maart 2016 de aanbevelingen van de Task Force zal implementeren.

Griekenland heeft tevens stappen gezet op het gebied van verbeteren van het bedrijfsklimaat met de implementatie van maatregelen die door de OESO waren aanbevolen, zoals het openstellen van bezit van apotheken voor niet-apothekers en maatregelen op het gebied van de dranken- en oliesector. Ook is een onderzoek gestart naar de competitiviteit van een aantal andere sectoren, waaronder groothandel en bouw.

De efficiëntie van de Griekse overheid wordt verbeterd met het in overleg met de Europese Commissie opgestelde actieplan voor publieke aanbestedingen. Ook is wetgeving aangenomen om het nationale begrotingsproces te verbeteren en om de nationale begrotingsautoriteit (fiscal council) te operationaliseren. Op het gebied van pensioenen is afgesproken dat de benodigde opbouwperiode om op 67-jarige leeftijd met vol pensioen te gaan geleidelijk wordt verlengd naar 40 jaar in 2022, zowel binnen als buiten de publieke sector.

Uitkomst van de Griekse Comprehensive Assessment

Op 31 oktober heeft de Europese Centrale Bank de resultaten van de *Comprehensive Assessment* van de vier grote Griekse banken (Alpha Bank, Eurobank, NBG en Piraeus Bank) gepresenteerd. Deze bestond net als de Europese *Comprehensive Assessment* van 2014 uit een grondige doorlichting van de balansen (de *Asset Quality Review*, AQR), gevolgd door twee stresstest-scenario's (een *baseline* scenario en een strengere *adverse* scenario). De AQR leidde tot een bijstelling van de activawaarde van de Griekse banken van 9,2 miljard euro. De vier Griekse banken zijn voor beide stresstest-scenario's gezakt. Op basis van het *baseline* scenario is een kapitaaltekort van 4,4 miljard euro geïdentificeerd, terwijl in het strengere scenario sprake is van een kapitaaltekort van 14,4 miljard euro. In de tabel hieronder is de verdeling per bank weergegeven.

Kapitaaltekort (in miljarden euro's)

	AQR	Baseline scenario	Adverse scenario
Alpha Bank	0	0,3	2,7
Euro Bank	0,3	0,3	2,1
NBG	0,8	1,6	4,6
Piraeus Bank	2,2	2,2	4,9
Totaal	3,4	4,4	14,4

Proces herkapitalisatie

De vier Griekse banken hebben intussen kapitaalplannen ingediend waarin zij aangeven hoe zij het kapitaaltekort trachten op te lossen. De

Griekse banken proberen nu hun kapitaaltekorten privaat op te lossen door het omzetten van junior en senior schuldtitels en het uitgeven van nieuwe aandelen. Eventueel publiek geld kan pas worden ingezet nadat de Griekse banken op deze wijze privaat kapitaal hebben opgehaald en dus minimaal junior en senior obligatiehouders vrijwillig (of verplicht) zijn omgezet. Dit is conform het statement van de Eurogroep van 14 augustus jl, waarin is afgesproken dat bail-in zal plaatsvinden tot en met senior obligatiehouders.

Indien het banken lukt om tekorten in de AQR en het *baseline* scenario op private wijze op te lossen (inclusief omzetting junior en senior bonds), maar er nog resterende tekorten zijn in het *adverse* scenario, kan vervolgens preventieve herkapitalisatie plaatsvinden. Preventieve herkapitalisatie kan alleen worden gebruikt voor «solvabele instellingen» en wordt dus alleen toegepast om eventuele kapitaaltekorten uit een *adverse* scenario op te lossen, nadat geconstateerde tekorten die voortvloeien uit een AQR en *baseline* scenario privaat zijn opgelost. Tegelijkertijd dient de preventieve herkapitalisatie zo te worden vormgegeven dat deze van tijdelijke aard zal zijn.²

Binnen het programma is maximaal 25 miljard euro gereserveerd voor herkapitalisatie van de banken, waarvan 10 miljard euro reeds beschikbaar gesteld is op een aparte rekening bij het ESM. Gelet op de nu vastgestelde kapitaaltekorten bij de banken en de verplichting om bail-in toe te passen t/m senior bonds zal er bij voldoende private participatie minder dan de nu gereserveerde 10 miljard nodig zijn voor de vier systeembanken. De eventuele injectie van publiek geld in een bank zal lopen via het HFSF in de vorm van eigenvermogen en/of kapitaalinstrumenten.

De Eurogroep van 9 november jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1320) heeft geconcludeerd dat implementatie van de eerste set milestones, evenals de maatregelen op het gebied van de financiële sector essentieel zijn voor een geslaagde herkapitalisatie. Afgesproken is dan ook dat Griekenland aan deze eisen zou moeten voldoen voordat kan worden overgegaan tot het vrijgeven van middelen uit het ESM-programma voor herkapitalisatie. Deze maatregelen op het gebied van de financiële sector behoren deels tot de eerste set milestones (insolventiewetgeving, NPL-strategie) en zien voor het overige deel op de governance van het HFSF. Onder meer is nu een grotere rol voorzien voor de instituties bij selectieprocedures voor leden van de Executive Board en General Council en is meer transparantie vereist door aanvullende rapportageverplichtingen. De Europese instituties hebben in hun rapportage geconcludeerd dat de HFSF-wet in lijn is gebracht met bovengenoemde afspraken uit het MoU.

Proces

Naar aanleiding van het positieve oordeel in het rapport van de instituties heeft de Eurogroup Working Group bevestigd dat voldaan is aan de voorwaarden voor uitkering van de subtranche van 2 miljard euro en het beschikbaar stellen van de 10 miljard aan het HFSF ten behoeve van de herkapitalisatie. Het formele besluit over de uitkering van twee miljard euro zal worden genomen door de Raad van bewind van het ESM op 23 november. De Eurogroep zal op 23 november de stand van zaken bespreken. Op basis van het positieve oordeel van de instituties ben ik voornemens in te stemmen met de uitkering van de subtranche van

² Artikel 32(4) van Richtlijn nr. 2014/59/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

2 miljard euro gekoppeld aan de milestones. Op basis van de voortgang die gemaakt is m.b.t. de implementatie van maatregelen die betrekking hebben op de financiële sector, kan mijns inziens het gereserveerde bedrag van 10 miljard euro voor bankenherkapitalisatie beschikbaar worden gesteld. Of het volledige bedrag van 10 miljard uit het ESM nodig zal zijn, hangt o.a. af van hoeveel de Griekse banken ieder aan privaat kapitaal hebben opgehaald. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend. Op basis van deze uitkomsten zal de Commissie een staatssteunbesluit opstellen, waarna de Raad van bewind van het ESM een besluit kan nemen over uitkering aan het HFSF. Dit zal per bank worden besloten. Daarna zal de herkapitalisatie plaatsvinden.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem