

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1284

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2015

Op 11 en 12 juli jl. vond een vergadering van de Eurogroep plaats die in het teken stond van het te nemen besluit over het onderhandelings-mandaat tussen de instituties en Griekenland. Aansluitend vond, op basis van de uitkomsten van de Eurogroep, een Eurozonetop plaats. De Eurogroep en de Eurozonetop bespraken de formele steunaanvraag van de Griekse autoriteiten bij het ESM en de daarbij gepresenteerde voorstellen van de Griekse autoriteiten en de beoordeling in het kader van artikel 13 eerste lid van het ESM verdrag door de instituties (Kamerstuk 21 501-07, nrs. 1282 en 1283). De Eurozonetop heeft een verklaring uitgebracht die de Griekse autoriteiten de voorwaarde stelt aanvullende zekerheden af te geven over de ESM steunaanvraag. Op 13 juli jl. kwam de Eurogroep opnieuw bijeen en sprak in navolging van de Eurozonetop onder andere over de mogelijkheden voor brugfinanciering.

In deze brief wordt allereerste een politieke appreciatie gegeven van de uitkomsten van bovengenoemde bijeenkomsten, waarna een beschrijving volgt van de inhoud van de verklaring en het vervolgproces. De verklaring van de Eurozonetop is als bijlage toegevoegd¹. Tevens zijn de documenten bijgevoegd die ten grondslag liggen aan de besluitvorming en is een leeswijzer bijgevoegd over deze documentatie². Deze brief wordt verstuurd mede namens de Minister-President.

Politieke appreciatie

Het waren bijzonder intensieve bijeenkomsten waarbij het uitgangspunt was dat een overeenkomst geloofwaardig moest zijn voor de toekomst van Griekenland en de Eurozone als geheel. Voor Nederland heeft daarbij voorop gestaan dat Griekenland zich aan de afspraken dient te houden. Het voorstel dat de Griekse autoriteiten op 9 juli jl. hebben ingediend was – in lijn met de beoordeling van de drie instituties – voor Nederland niet

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

voldoende. De voorgestelde maatregelen waren te weinig vergaand en ingrijpend zowel voor de korte, maar zeker voor de lange termijn. Daarnaast bood het voorstel te weinig waarborgen dat de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd. In de Eurogroep is een verklaring voorbereid voor de Eurozonetop waarin een aantal onderdelen nog tussen haken stond. De inzet van Nederland in de Eurogroep en Eurozonetop was dan ook gericht op het verder aanscherpen van de maatregelen, het compenseren van hervormingsmaatregelen die door de huidige regering zijn teruggedraaid en het verkrijgen van zoveel mogelijk garanties ten aanzien van de uitvoering, onder andere door afspraken te maken over bekrachtiging van het akkoord door het Griekse parlement. Het zijn lange en intensieve onderhandelingen geweest in de eurozone top om dit goed in de verklaring te krijgen. Het totaal aan maatregelen is stevig, maar voor Nederlandse instemming noodzakelijk. Ze zijn nodig om de Griekse overheidsfinanciën gezond te krijgen en de fundamenten van de Griekse economie te hervormen en daarmee te versterken

In de komende periode volgen een aantal belangrijke momenten die bepalend zijn voor het uiteindelijke Nederlandse standpunt inzake de steunaanvraag. Dat begint met de instemming van het Griekse parlement 15 juli zowel met het pakket als geheel als met de eerste vier hervormingen (zie hieronder) en vervolgens met een beoordeling door de instellingen en de Eurogroep of Griekenland aan deze eis heeft voldaan. Op basis daarvan zal Nederland een standpunt innemen in de raad van gouverneurs van het ESM inzake het te nemen principebesluit om de onderhandelingen over een Memorandum of Understanding (MoU) te starten. Over enkele weken volgt dan het moment waarop het uitonderhandelde MoU ter beoordeling voorligt. De slotalinea van deze brief gaat nader op de vervolgprocedure in.

Uitkomsten onderhandelingen

Nadat de Griekse autoriteiten op 9 juli jl. een voorstel hadden ingediend met maatregelen voor een eventueel ESM-programma, is dit door de instituties beoordeeld. De resultaten hiervan zijn voorgelegd aan de Eurogroep van zaterdag 11 juli. Op basis hiervan heeft de Eurozonetop, na intensieve onderhandelingen unaniem een akkoord bereikt en over dit akkoord een verklaring uitgegeven. De Eurozonetop heeft in de verklaring benadrukt dat het van cruciaal belang is dat het vertrouwen in het commitment van de Griekse autoriteiten aan de voorwaarden van een eventueel nieuw steunprogramma hersteld wordt en dat dit vertrouwen een voorwaarde is voor een mogelijk toekomstig ESM-programma. Hiermee zijn de gezamenlijke afspraken en regels waarop de euro is gebaseerd nog eens onderstreept. Met de verklaring van de Eurozonetop is het Griekse voorstel verstrekkend aangescherpt en voorzien van extra voorwaarden. Deze extra voorwaarden zijn gesteld om het vertrouwen te herstellen en gaan verder dan de gebruikelijke voorwaarden die gesteld worden onder artikel 13 van het ESM-Verdrag voor een steunaanvraag. Hieronder worden de extra voorwaarden toegelicht waaraan Griekenland moet voldoen alvorens een principebesluit genomen kan worden door de raad van gouverneurs van het ESM om de onderhandelingen over een Memorandum of Understanding (MoU) te starten. Wanneer de onderhandelingen over het MoU zijn afgerond, moet de raad van gouverneurs van het ESM het MoU goedkeuren, onder voorbehoud van de relevante nationale procedures.

Beleidsmaatregelen

Alvorens de raad van gouverneurs van het ESM een principebesluit kan nemen over het starten van de onderhandelingen over de vormgeving van een eventueel ESM steunprogramma, dienen de Griekse autoriteiten de onderstaande maatregelen te nemen en dient het Griekse parlement zich bovendien te committeren aan alle voorwaarden die gesteld zijn in de verklaring van de Eurozonetop. De instituties en de Eurogroep zullen dit van te voren nagaan.

Ten eerste dienen de volgende maatregelen per 15 juli in wetgeving te zijn vastgelegd:

- Het vereenvoudigen van het BTW-stelsel en de verbreding van de heffingsgrondslag;
- Maatregelen om de langetermijnhoudbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren;
- De volledige juridische onafhankelijkheid van het Griekse statistiekbureau Elstat waarborgen;
- Volledige implementatie van de relevante bepalingen uit het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU, specifiek de operationalisering van de Begrotingsraad en de introductie van semi-automatische bezuinigingsmaatregelen wanneer er wordt afgeweken van de gestelde doelstellingen voor het primair overschot.

Aanvullend moet het Griekse parlement zich committeren om de volgende maatregelen voor 22 juli eveneens in wetgeving vast te leggen:

- Het aannemen van de Code van Civiele Procedures om het gerechtelijk proces te versnellen en kosten te verminderen;
- De omzetting naar nationale wetgeving van de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD).

Ten tweede moeten de maatregelen die de Griekse autoriteiten op 9 juli jl. hebben voorgesteld in samenspraak met de instituties aangescherpt worden. De Griekse autoriteiten moeten zich hier formeel aan committeren en een duidelijk tijdsplan maken voor het omzetten in wetgeving en de daadwerkelijke implementatie inclusief structurele doelstellingen, milestones en kwantitatieve doelstellingen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- pensioenmaatregelen die leiden tot volledige compensatie van de budgettaire gevolgen van de uitspraak van het constitutionele hof over de hervormingen van 2012 en het implementeren van de zogenaamde « zero deficit clause »;
- maatregelen gericht op hervormingen op de productmarkten en de liberalisering van bepaalde beschermde beroepen. De implementatie van « over the counter » medicijnen wordt bij een volgende stap meegenomen;
- Privatisering van het Elektriciteitsnetwerk (ADMIE) tenzij – in samenspraak met de instituten – vervangende maatregelen gevonden worden die hetzelfde effect op competitie in de energiemarkt hebben;
- maatregelen die leiden tot een ingrijpende herziening van de arbeidsmarkten – het arbeidsmarktbeleid moet in lijn worden gebracht met Europese en internationale standaarden;
- en maatregelen in de financiële sector die leiden tot het aanpakken van de problematiek van « Non performing loans » en het uitsluiten van politieke inmenging in het Hellenic Financial Stability Fund (HFSF).

Ten derde moeten de Griekse autoriteiten, voordat een principebesluit genomen kan worden, zich bereid verklaren om maatregelen te nemen die nog niet waren benoemd in de Griekse voorstellen. Het gaat daarbij om:

- Het opzetten van een onafhankelijk privatiseringsfonds met een verbeterd bestuur, dat onder toezicht staat van de Europese instituties. Het juridisch raamwerk van het fonds zal worden opgezet volgens de principes en standaarden van de OESO om te zorgen voor transparante procedures. In het fonds worden Griekse activa geplaatst en beheerd. Gedurende het programma dient dit 50 miljard euro op te brengen. Hiervan wordt 25 miljard gereserveerd voor de aflossing van de herkapitalisatie van de banken en van het resterende bedrag 50% besteed aan de aflossing van schuld en 50% aan investeringen;
- Het aanmerkelijk verbeteren en versterken van de overheidsadministratie en, ondermeer het ontwikkelen van een programma voor capaciteitsopbouw;
- normalisering van de werkwijze met de instituties om de implementatie en monitoring van het programma te verbeteren, inclusief het indienen van een verzoek voor technische assistentie (TA) van de instituties per 20 juli.
- Aanpassing of compensatie van wetgeving, die inging tegen de Eurogroepverklaring van 20 februari en waarmee afgesproken maatregelen zijn teruggedraaid.

Tenslotte dienen de Griekse autoriteiten ook bij het IMF een verzoek in te dienen voor voortzetting van de steun na het eerste kwartaal van 2016, zowel in de vorm van nieuwe financiering als toezicht op de implementatie van het programma.

Het principebesluit wordt genomen onder voorbehoud van de relevante nationale procedures en indien aan de voorwaarden onder artikel 13 van het ESM-Verdrag is voldaan op basis van de beoordeling van de instituties. De Eurozonetop heeft hierbij echter duidelijk gemaakt dat het starten van de onderhandelingen niet perse leidt tot een overeenkomst over een nieuw ESM-programma. Het uiteindelijke besluit over het ESM-programma wordt gebaseerd op het totaalpakket.

Omvang programma

De Eurozonetop heeft kennis genomen van de beoordeling van de instituties van de mogelijke financieringsbehoefte tussen de 82 en 86 miljard euro. In reactie hierop heeft de Eurozonetop de instituties opgeroepen om mogelijkheden te onderzoeken om de financieringsbehoefte te verminderen, door bijvoorbeeld een ander budgettaire pad of hogere privatiseringen.

De Eurozonetop heeft bovendien kennis genomen van de urgente financieringsbehoefte van Griekenland op korte termijn: deze worden geschat op 7 miljard euro tot 20 juli en een additionele 5 miljard euro halverwege augustus.

De Eurozonetop erkent dat het van belang zal zijn voor afronding van de onderhandelingen, dat de Griekse autoriteiten hun achterstallige betalingen aan het IMF en de Griekse centrale bank kunnen voldoen en dat Griekenland de komende weken aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Het risico dat onderhandelingen niet snel worden afgerond, ligt volledig bij Griekenland. De Eurozonetop heeft de Eurogroep uitgenodigd om met spoed te spreken over eventuele mogelijkheden voor Griekenland om de komende weken aan haar betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De reguliere Eurogroep van 13 juli jl. heeft hier vervolgens over gesproken. De Eurogroep heeft experts gevraagd de mogelijke opties op korte termijn in kaart te brengen.

Financiële sector

Gegeven de acute uitdagingen waar de Griekse financiële sector voor staat, zal de totale omvang van het ESM-programma ook een buffer voor de banken bevatten om te kunnen voldoen aan de potentiële herkapitalisatie en resolutie van de banken. Het gaat hier om een buffer van 10 tot 25 miljard euro, waarvan 10 miljard euro onmiddellijk beschikbaar zou worden gesteld op een aparte rekening bij het ESM.

Het Single Supervisory Mechanism (SSM) van de ECB zal na de zomer een uitgebreide beoordeling doen van de Griekse banken. De buffer van 10 tot 25 miljard euro kan, na toepassing van het wettelijk kader, worden ingezet voor het opvangen van eventuele kapitaaltekorten die uit het voorgenoemde onderzoek naar voren kunnen komen.

Maatregelen met betrekking tot de schuld

Er zijn serieuze twijfels over de houdbaarheid van de Griekse schuld. Dit komt doordat de Griekse autoriteiten de laatste twaalf maanden het invoeren van hervormingen hebben versoepeld en in sommige gevallen eerder genomen hervormingen zelfs hebben teruggedraaid. Dit heeft gezorgd voor een verslechtering van de economische en financiële situatie. De Eurozonetop wijst erop dat de Eurozonelidstaten de afgelopen jaren aanzienlijke maatregelen hebben genomen om de toekomstige schuldverplichtingen uit te smeren en kosten significant hebben verminderd, door looptijdverlenging en renteverlaging.

In dit licht, en in het licht van een mogelijk toekomstig ESM-programma en de verklaring van de Eurogroep van november 2012, heeft de Eurogroep aangegeven, indien nodig, klaar te staan om aanvullende maatregelen te overwegen om te zorgen dat de bruto financieringsbehoefte van Griekenland houdbaar te houden. Deze mogelijke maatregelen zijn op voorwaarde van volledige implementatie van het eventuele programma en worden overwogen na afronding van de eerste review-missie van het nieuwe programma. De Eurozonetop onderstreept dat een nominale afslag op de schuld niet kan worden verricht.

De Griekse autoriteiten hebben duidelijk hun toezegging herhaald om hun financiële verplichtingen volledig en tijdig na te komen.

Investerings

Er zal de komende jaren 35 miljard euro gemobiliseerd worden uit verschillende EU programma's om de groei en werkgelegenheid in Griekenland te stimuleren³. Het gaat hier om reeds bestaande middelen. De Europese Commissie zal daarnaast een voorstel indienen bij de Europese Raad en het Europees parlement om 1 miljard euro van de beschikbare fondsen voor te financieren, en zodoende onmiddellijk een stimulus te geven aan de Griekse economie.

Vervolgproces

Wanneer de Griekse autoriteiten aan alle voorwaarden hebben voldaan die in de verklaring van de Eurogroep zijn vastgelegd inclusief instemming van het Griekse parlement en wanneer is voldaan aan de voorwaarden in artikel 13 van het ESM-Verdrag, kunnen de Eurogroep en de raad van gouverneurs van het ESM de instituties mandateren om met

³ Op 15 juli heeft de Europese Commissie dit voorstel gepubliceerd (COM (2015) 400; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1436952461195&uri=COM:2015:400:FIN>).

Griekenland over de concrete invulling van een ESM-programma te onderhandelen. Het verstrekken van leningen door het ESM, indien er sprake zou zijn van een nieuw programma, heeft geen direct effect op de Nederlandse begroting en is derhalve niet relevant voor het EMU-saldo en de EMU-schuld van Nederland. Alle ESM-leden, waaronder Nederland, dragen volgens de kapitaalsleutel van het ESM bij aan het gestorte en het oproepbaar kapitaal. Het Nederlandse aandeel in het gestorte en oproepbaar kapitaal zijn reeds opgenomen in de begroting. Het kabinet zal de kamer informeren indien de instellingen hebben geoordeeld dat aan de voorwaarden van de verklaring van de eurozonetop is voldaan en de raad van gouverneurs voornemens is het principebesluit te nemen. Bij een positief oordeel zullen de instituties met de Griekse autoriteiten een ESM steunprogramma onderhandelen. Zodra de documentatie hiervoor beschikbaar komt, zal het kabinet de Tweede Kamer hierover informeren en een appreciatie van het voorstel geven, alvorens een definitief standpunt wordt ingenomen in de raad van gouverneurs van het ESM.

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