BESLUITEN

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2021/271 VAN DE COMMISSIE

van 17 februari 2021

betreffende de verlenging van verscherpt toezicht voor Griekenland

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2021) 998)

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit ([1]), en met name artikel 2, lid 1,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Nadat de financiële bijstand van het Europees stabiliteitsmechanisme op 20 augustus 2018 was afgelopen, is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1192 van de Commissie ([2]) met ingang van 21 augustus 2018 voor een periode van zes maanden verscherpt toezicht voor Griekenland geactiveerd. Dit verscherpt toezicht is vervolgens viermaal verlengd ([3]), telkens voor een periode van nog eens zes maanden, laatstelijk vanaf 21 augustus 2020.

(2) Sinds 2010 heeft Griekenland een aanzienlijk bedrag aan financiële bijstand ontvangen, waardoor de uitstaande verplichtingen van Griekenland tegenover de lidstaten van de eurozone, de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit en het Europees stabiliteitsmechanisme tot in totaal 243 700 miljoen EUR zijn opgelopen. Griekenland heeft op concessionele voorwaarden financiële steun van zijn Europese partners gekregen en, om zijn schuld een meer houdbare basis te geven, zijn in 2012, en andermaal in 2017, in het kader van het Europees stabiliteitsmechanisme specifieke maatregelen goedgekeurd. Op 22 juni 2018 is in de Eurogroep een politiek akkoord bereikt over de uitvoering van extra maatregelen om de houdbaarheid van de schuld te waarborgen. Over sommige van deze maatregelen, waaronder de storting van bedragen die gelijk zijn aan de opbrengsten van Griekse overheidsobligaties die door de nationale centrale banken van de eurozone worden aangehouden in het kader van het Agreement on Net Financial Assets (ANFA) en het Securities Markets Programme (SMP), kan halfjaarlijks in de Eurogroep overeenstemming worden bereikt op basis van positieve rapportage in het kader van het verscherpt toezicht op de naleving door Griekenland van zijn beleidstoezeggingen voor de post-programmaperiode. De vrijgave van de eerste vier tranches van beleidsafhankelijke schuldmaatregelen is uitgevoerd na het akkoord van de Eurogroep in, respectievelijk, april 2019, december 2019, juni 2020 en november 2020.

(3) Griekenland heeft in de Eurogroep toegezegd alle essentiële hervormingen die in het kader van het programma ter ondersteuning van de stabiliteit van het Europees stabiliteitsmechanisme ("het programma") zijn goedgekeurd, voort te zetten en af te ronden en de doelstellingen van de belangrijke hervormingen die in het kader van dat programma (en de voorgangers ervan) zijn goedgekeurd, zeker te stellen. Ook heeft Griekenland toegezegd specifieke acties te zullen ondernemen op het gebied van budgettair en budgettair-structureel beleid, sociale voorzieningen, financiële stabiliteit, arbeids- en productmarkten, privatisering en overheidsdiensten. Die specifieke acties, die in een bijlage bij de verklaring van de Eurogroep van 22 juni 2018 zijn uiteengezet, zullen bijdragen tot het aanpakken van de buitensporige macro-economische onevenwichtigheden en de (potentiële) oorzaken van economische moeilijkheden in Griekenland.

([1]) PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1.

([2]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1192 van de Commissie van 11 juli 2018 betreffende de activering van verscherpt toezicht voor Griekenland (PB L 211 van 22.8.2018, blz. 1).

([3]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/338 van de Commissie (PB L 60 van 28.2.2019, blz. 17); Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1287 van de Commissie (PB L 202 van 31.7.2019, blz. 110); Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/280 van de Commissie (PB L 59 van 28.2.2020, blz. 9), en Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/5086 van de Commissie (PB L 248 van 31.7.2020, blz. 20).

(4) Op 26 februari 2020 heeft de Commissie haar landverslag 2020 voor Griekenland gepubliceerd ([4]). Daarin concludeerde zij dat Griekenland met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd ([5]). Hoewel op een aantal gebieden vooruitgang zichtbaar is, zijn er nog steeds aanzienlijke kwetsbare punten en legacykwesties, die verband houden met de hoge overheidsschuld, het hoge niveau van niet-renderende leningen op de balansen van banken en de externe sector, terwijl het groeipotentieel laag blijft en de werkloosheid hoog. Deze bevindingen vonden verder bevestiging in het tegen de achtergrond van de COVID-19-crisis opgestelde waarschuwingsmechanismeverslag dat de Commissie op 18 november 2020, op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ([6]), heeft aangenomen en waarin Griekenland is genoemd als een van de lidstaten die in 2021 aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Meer bepaald blijkt uit dat waarschuwingsmechanismeverslag dat de overheidsschuld in 2019 weliswaar is gedaald, maar dat deze in 2020 naar verwachting zal oplopen tot 200 % van het bruto binnenlands product, als gevolg van de economische krimp en de kostprijs van de maatregelen die dienden te worden genomen om het effect van de pandemie te dempen. De Griekse financiële sector blijft voor uitdagingen staan door de combinatie van een geringe winstgevendheid, benedengemiddelde kapitaalratio's en een groot volume niet-renderende leningen. De netto internationale investeringspositie blijft sterk negatief, al omvat deze ook hoge externe overheidsschuld op sterk concessionele voorwaarden, en is de prognose dat deze verder zal verslechteren als gevolg van de zwakkere instromen vanuit het toerisme. De werkloosheid blijft zeer hoog en de traag afnemende trend is tijdelijk onderbroken door de crisis.

(5) Sinds de uitbraak van de pandemie hebben de EU en haar lidstaten ongekende maatregelen genomen om levens en inkomens te beschermen. Als reactie op de COVID-19-pandemie en als onderdeel van een gecoördineerde Unieaanpak heeft Griekenland verdere maatregelen genomen om de capaciteit van de zorg uit te breiden en heeft het land het pakket begrotings- en liquiditeitsmaatregelen verruimd die zwaar getroffen personen en bedrijven moeten steunen. De EU heeft de inspanningen van de lidstaten ondersteund om de gezondheidscrisis het hoofd te bieden en de gevolgen van de economische klap op te vangen. Zij heeft in haar begroting ruimte gemaakt om het virus te bestrijden, heeft de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact geactiveerd en heeft de flexibiliteit van de staatssteunregels ten volle benut. Ook heeft zij een nieuw instrument ingesteld om mensen aan het werk te houden: het instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid in noodsituaties te beperken ("SURE"). Naast de maatregelen van de Europese Centrale Bank, van het Europese stabiliteitsmechanisme en van de Europese Investeringsbank voorziet de EU-respons in 750 miljard EUR uit het NextGenerationEU-instrument, die vooral via de faciliteit voor herstel en veerkracht ten uitvoer zal worden gelegd. Deze faciliteit zal aanzienlijke steun bieden aan de uitvoering van hervormingen en investeringen die de economieën van de lidstaten moeten versterken. Voor de Griekse economie is de faciliteit een kans om te herstellen van de huidige crisis en om de uitdagingen aan te gaan waar zij nog steeds voor staat. Daarnaast zal, in het kader van het meerjarig financieel kader (MFF) 2021-2027, voor meer dan 1 000 miljard EUR EU-financiering worden ingezet voor nieuwe en versterkte prioriteiten in de verschillende EU-beleidsdomeinen, zoals de groene en digitale transitie.

(6) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar achtste beoordeling in het kader van het verscherpt toezicht op Griekenland uitgebracht ([7]). De conclusie daarvan was dat Griekenland, ondanks de ongunstige omstandigheden als gevolg van de uitbraak van de pandemie, de nodige maatregelen heeft getroffen om de specifieke hervormingstoezeggingen te verwezenlijken die het land had gedaan. Het verslag stipte aan dat de autoriteiten erin geslaagd waren om de voorbije maanden de werkzaamheden rond toegezegde hervormingen opnieuw op te pakken, nadat deze in de eerste helft van 2020 waren stilgevallen als gevolg van de ongekende gebeurtenissen, en dat zij een aantal fundamentele hervormingen hadden afgerond. De Europese instituties verwelkomden de hechte en constructieve samenwerking op alle gebieden en moedigden de autoriteiten aan om de ontstane dynamiek vast te houden en, zo nodig, de inspanningen op te voeren om snel de uitvoering van recentelijk aangenomen primaire wetgeving te voltooien. Dit geldt met name voor de hervormingen in de financiële sector, waar een groot pakket aan afgeleide wetgeving binnenkort zal worden afgerond en goedgekeurd.

(7) In het licht van de diepgaande evaluatie 2020 door de Commissie en op basis van een beoordeling door de Commissie heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2020 en het stabiliteitsprogramma 2020 onderzocht. De Raad heeft rekening gehouden met de noodzaak de pandemie aan te pakken en het economisch herstel te faciliteren als eerste noodzakelijke stap om een aanpassing van de onevenwichtigheden mogelijk te maken. Hij heeft Griekenland aanbevolen ([8]) alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, onder meer door de veerkracht van het gezondheidsstelsel te versterken, regelingen voor werktijdverkorting en effectieve activeringsondersteuning te ontwikkelen om de impact van de crisis op de werkgelegenheid en de sociale situatie te mitigeren, maatregelen uit te rollen om liquiditeit te verschaffen, en publieke en private investeringen te bevorderen in een aantal prioritaire investeringsdomeinen, zoals de groene en digitale transitie. De Raad heeft de autoriteiten ook opgeroepen de hervormingen in overeenstemming met de post-programmatoezeggingen voort te zetten en te voltooien, om zo een duurzaam economisch herstel opnieuw op te starten wanneer de beperkingen die vanwege de COVID-19-uitbraak zijn opgelegd, stapsgewijs worden versoepeld.

([4]) SWD(2020) 507 final.
([5]) COM(2020) 150 final.
([6]) Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.).
([7]) Europese Commissie, Enhanced Surveillance Report — Greece, Institutional Paper 127, mei 2020.
([8]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Griekenland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Griekenland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 46.).

(8) De Griekse banksector is sinds het einde van het programma van het Europees stabiliteitsmechanisme stabieler geworden en is nu beter bestand tegen schokken, maar risico's uit het verleden en aanzienlijke onderliggende kwetsbare punten blijven bestaan. Deze worden nog aangescherpt door de negatieve impact van de uitbraak van het coronavirus. De banken houden, mede dankzij het accommoderende monetaire beleid, voldoende liquiditeit aan, maar het volume niet-renderende leningen blijft hoog en beloopt 58,7 miljard EUR of 35,8 % van de brutoblootstellingen aan leningen aan cliënten in december 2020 ([9]). De afname van het volume niet-renderende leningen ten opzichte van de piek van 107,2 miljard EUR in mei 2016 heeft zich de eerste negen maanden van 2020 doorgezet, zij het in een trager tempo. Toch wijst het grote aandeel leningen waarvoor een aflospauze is toegekend, op een aanzienlijk risico dat meer voorzieningen zullen moeten worden gevormd en dat de ratio's van activakwaliteit zullen afnemen wanneer die aflospauzes aflopen. Cruciaal in de strategie van banken voor de aanpak van niet-renderende leningen blijft dat werk moet worden gemaakt van de securitisaties in het kader van de Hercules-regeling voor de structurering van activa. Deze zouden in de eerste helft van 2021 moeten zijn afgerond. De kapitaalpositie van de Griekse banken is in overeenstemming met de regelgevingsvereisten, maar de toezichtvereisten worden strenger en de kapitaalbehoeften van banken om het schuldafbouwproces van de niet-renderende leningen op middellange termijn te financieren, nemen toe, terwijl hun winstgevendheid laag is en naar verwachting verder onder druk zal komen te staan door de economische effecten van de pandemie. Daardoor zijn Griekse banken sterk blootgesteld aan het potentiële risico van stijgende fundingkosten en een nieuwe verslechtering van de kwaliteit van activa als gevolg van de pandemie. De autoriteiten hebben met succes steunmaatregelen opgezet of verlengd die voor getroffen bedrijven de toegang tot financiering moeten helpen open te houden. Dit is een aanvulling op initiatieven op het niveau van commerciële banken en kredietservicers. Ook hebben de autoriteiten, na eerdere vertragingen als gevolg van het negatieve effect van de uitbraak van COVID-19, progressie gemaakt met de cruciale hervormingen van de financiële sector, die de bestaande instrumenten voor de afwikkeling van niet-renderende leningen moeten verbeteren. Deze hervormingen, en met name de recentelijk goedgekeurde hervorming van de gefragmenteerde insolventieregeling, kunnen de gevolgen van de crisis op middellange termijn voor de schuldenlast van de particuliere sector helpen te verzachten. Het effect van deze hervormingen zal afhangen van de snelheid en doeltreffendheid waarmee deze worden uitgevoerd.

(9) Ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt op domeinen zoals het terugbrengen van de tijd die nodig is om een bedrijf te registreren en het versterken van de bescherming van minderheidsinvesteerders, staat Griekenland toch nog voor grote uitdagingen wat betreft zijn ondernemingsklimaat en zijn rechtspraak, zoals mag blijken uit de zwakke prestaties op diverse domeinen (bv. het afdwingen van contracten, de registratie van onroerend goed, de afwikkeling van insolventies enz.). De autoriteiten blijven verder werken aan het verbeteren van het regelgevingskader en aan het stimuleren van het concurrentievermogen, ondanks de moeilijkheden in verband met de aanhoudende COVID-19-pandemie. Gestage vooruitgang bij hervormingen op het gebied van justitie, zoals initiatieven om mediation te ondersteunen, en recente stappen om productmarkten te hervormen en het markttoezicht te verbeteren, kunnen bijdragen aan de Griekse vooruitzichten op herstel, maar verdere inspanningen blijven nodig om het ondernemingsklimaat te verbeteren. De autoriteiten boeken ook vooruitgang bij cruciale hervormingen voor het verbeteren van de digitale prestaties van Griekenland, die nog steeds tot de zwakste in de EU behoren. Ook heeft Griekenland toegezegd om tegen begin 2021 een majeure hervorming van het stelsel voor overheidsopdrachten door te voeren, terwijl het land verder werkt aan de uitrol van flankerende initiatieven die de regeldruk voor bedrijven en burgers verder moeten verlichten.

(10) Griekenland, dat in 2010 afgesneden raakte van financiering via de financiële markten, begon vanaf juli 2017 opnieuw toegang tot de markt te krijgen door de uitgifte van staatsobligaties. Het rendement op Griekse overheidsobligaties is voorzichtig beginnen te dalen nadat het ESM-programma in 2018 succesvol was afgerond, en is in 2019 sterk afgenomen. Sinds de uitbraak van de pandemie heeft Griekenland met succes schatkistpapier en langlopende obligaties uitgegeven, hetgeen een aanwijzing is van zijn blijvende toegang tot marktfinanciering. De huidige gunstige financieringsvoorwaarden worden geschraagd door liquiditeitsmaatregelen die op het Europese niveau zijn overeengekomen, zoals het pandemie-noodaankoopprogramma (PEPP) van de Europese Centrale Bank. Op grond van de schuldhoudbaarheidsanalyse zoals die in het achtste verscherpt-toezichtverslag is gepresenteerd, zullen de brutofinancieringsbehoeften van de overheid op de middellange termijn rond 15 % van het bbp blijven schommelen.

(11) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de voorwaarden die het instellen van verscherpt toezicht overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EU) nr. 472/2013 rechtvaardigen, nog steeds aanwezig zijn. Met name blijft Griekenland ten aanzien van zijn financiële stabiliteit met risico's kampen die, mochten deze zich voordoen, negatieve overloopeffecten op andere lidstaten van de eurozone kunnen hebben. Mochten die overloopeffecten zich voordoen, dan zouden deze indirect kunnen spelen doordat zij het beleggersvertrouwen — en daarmee de herfinancieringskosten voor banken en overheden in andere lidstaten van de eurozone — beïnvloeden.

([9]) *Bron:* Bank of Greece, meting op individueel niveau.

(12) Griekenland moet dus op middellange termijn verder maatregelen blijven nemen om de (potentiële) oorzaken van de problemen aan te pakken en structurele hervormingen blijven doorvoeren om een robuust en duurzaam economisch herstel te ondersteunen, om zodoende de historisch gegroeide effecten van verscheidene factoren te mitigeren. Bij deze factoren gaat het onder meer om de ernstige en langdurige neergang tijdens de crisis, de omvang van de Griekse schuldenlast, de kwetsbare punten van zijn financiële sector, de aanhoudend relatief sterke onderlinge verwevenheid tussen de financiële sector en de Griekse overheidsfinanciën — onder meer door staatseigendom — het risico dat ernstige spanningen in een van deze sectoren overslaan naar andere lidstaten, alsmede de blootstelling van de lidstaten van de eurozone aan de Griekse overheid.

(13) Om de resterende risico's aan te pakken en om te monitoren of de daarop afgestemde toezeggingen worden nagekomen, lijkt het noodzakelijk en passend het verscherpt toezicht op Griekenland ingevolge artikel 2, lid 1, van Verordening (EU) nr. 472/2013 te verlengen.

(14) Griekenland heeft bij brief van 14 januari 2021 de gelegenheid gekregen zijn standpunt over de beoordeling van de Commissie kenbaar te maken. In zijn antwoord van 27 januari 2021 heeft Griekenland zich in grote lijnen aangesloten bij de beoordeling door de Commissie van de economische uitdagingen waarvoor het land staat, hetgeen de basis vormt voor het verlengen van het verscherpt toezicht.

(15) Griekenland kan blijven profiteren van de technische ondersteuning in het kader van het nieuwe instrument voor technische ondersteuning, dat met name lidstaten zal ondersteunen bij de uitwerking en uitvoering van hun plannen voor herstel en veerkracht.

(16) De Commissie is voornemens bij de implementatie van het verscherpt toezicht nauw samen te werken met het Europees stabiliteitsmechanisme, in de context van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing daarvan,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De looptijd van het bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1192 geactiveerde verscherpt toezicht op Griekenland ingevolge artikel 2, lid 1, van Verordening (EU) nr. 472/2013 wordt met ingang van 21 februari 2021 voor een periode van nog eens zes maanden verlengd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 17 februari 2021.

Voor de Commissie
Paolo GENTILONI
Lid van de Commissie