

BESLUITEN

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2022/216 VAN DE COMMISSIE

van 15 februari 2022

betreffende de verlenging van verscherpt toezicht voor Griekenland

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2022) 865)

(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 zesmaal verlengd ⁽³⁾, telkens voor een periode van nog eens zes maanden, laatstelijk vanaf 21 augustus 2021.
- (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 240 875 miljoen EUR zijn opgelopen. Griekenland heeft op concessionele voorwaarden financiële steun van zijn Europese partners gekregen; 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 zes tranches van beleidsafhankelijke schuldmaatregelen is uitgevoerd na het akkoord van de Eurogroep in, respectievelijk, april 2019, december 2019, juni 2020, november 2020, juni 2021 en december 2021.
- (3) Griekenland heeft in de Eurogroep toegezegd om 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 wegwerken van de buitensporige macro-economische onevenwichtigheden en de (potentiële) oorzaken van economische moeilijkheden in Griekenland. Deze toezeggingen, die de basis vormen voor de vrijgave van verdere schuldverlichtingsmaatregelen, zijn vastgelegd voor de periode tot medio 2022. Griekenland zit nu dus in het laatste jaar van deze regeling. De autoriteiten hebben aangegeven hun inspanningen te willen richten op het nakomen van de uitstaande verplichtingen vóór medio 2022. Besluiten over de resterende schuldverlichtingsmaatregelen en het beëindigen van het verscherpt toezicht zullen rekening moeten houden met de gemaakte progressie bij het voltooien van toegezegde hervormingen, maar ook met de bredere economische beleidsomgeving.

⁽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); Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/5086 van de Commissie (PB L 248 van 31.7.2020, blz. 20); Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/271 van de Commissie (PB L 61 van 22.2.2021, blz. 3), en Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1279 van de Commissie (PB L 280 van 3.8.2021, blz. 2).

- (4) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie haar diepgaande evaluatie 2021 voor Griekenland ⁽⁴⁾ gepubliceerd. Daarin concludeerde zij dat Griekenland nog steeds met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Deze onevenwichtigheden hielden verband met de hoge overheidsschuld, het hoge aandeel niet-renderende leningen en het onvolledige herstel van het externe evenwicht, tegen een achtergrond van nog steeds hoge — zij het afnemende — werkloosheid en lage potentiële groei. De analyse die in het waarschuwingsmechanismeverslag 2022 ⁽⁵⁾ werd gemaakt, noemde Griekenland als een van de lidstaten waar macro-economische risico's blijven bestaan en waar progressie bij het wegwerken van buitensporige onevenwichtigheden verder zou worden onderzocht in het kader van de diepgaande evaluatie van het voorjaar 2022. Aan deze beoordeling lagen onder meer de volgende overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats nam de overheidsschuldquote in 2020 met 26 procentpunten toe tot 206,3 % van het bbp, hetgeen een weerspiegeling is van de diepte van de recessie en het effect van de maatregelen om de economische en sociale schade van de COVID-19-crisis te beperken. Ook al is de overheidsschuld hoog, toch staat een groot deel daarvan tegen concessionele tarieven uit bij officiële schuldeisers; samen met de grote kasbuffer beschermt dit Griekenland tegen fluctuaties op korte termijn. De schuldquote van de overheid zal naar verwachting in 2021 beginnen te dalen. In de tweede plaats is de winstgevendheid van de banksector in 2020 negatief geworden en behoort de tier 1-kernkapitaalratio tot de laagste in de EU, deels als gevolg van de lopende sanering van de balansen van banken. Hoewel het percentage niet-renderende leningen (NPL's) met 15 % in september 2021 ⁽⁶⁾ nog steeds hoog is, was er in 2020 een opvallende daling die ook in 2021 verder doorzette. In de derde plaats is de houdbaarheid van de externe positie in 2020 verslechterd, doordat de negatieve netto internationale investeringspositie (als percentage van het bbp) verder is verslechterd als gevolg van de bbp-krimp en de sterke toename van het tekort op de lopende rekening tot 6,6 % van het bbp. Naarmate het toerisme weer aantrekt, zal het tekort op de lopende rekening naar verwachting in 2021 en 2022 verkleinen. Ten slotte is het werkloosheidspercentage zelfs tijdens de pandemie verder teruggelopen, in hoofdzaak dankzij steunmaatregelen van de overheid. Volgens de recentste gegevens voor het derde kwartaal van 2021 bedraagt het werkloosheidspercentage in Griekenland thans 13,0 %, drie procentpunt lager dan in hetzelfde kwartaal in 2020. Het kabinet is verder maatregelen blijven nemen om, ondanks de aanhoudende pandemie, de buitensporige onevenwichtigheden aan te pakken. Wat de toekomst betreft, biedt het Griekse herstel- en veerkrachtplan een kans om iets te doen aan investerings- en hervormingsbehoeften.
- (5) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar twaalfde beoordeling in het kader van het verscherpt toezicht op Griekenland ⁽⁷⁾ uitgebracht. Al met al was de conclusie van dit verslag dat Griekenland verdere vooruitgang heeft geboekt bij het uitvoeren van zijn specifieke toezeggingen, zij het dat zich op sommige terreinen vertragingen hebben voorgedaan, die deels samenhangen met de uitdagende omstandigheden als gevolg van de pandemie of de rampzalige natuurbranden in augustus 2021. De autoriteiten hebben specifieke toezeggingen in de energiesector en inzake het beheer van de overheidsfinanciën verwezenlijkt, en belangrijke en welkome stappen gezet om de meeste van hun specifieke toezeggingen vóór april 2022 te voltooien.
- (6) Op 23 december 2021 heeft de EU een herstelinstrument ingesteld, dat 750 miljard EUR inzet om de negatieve economische gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden en het herstel te stimuleren. Dit instrument zal met name worden uitgevoerd via de 672,5 miljard EUR uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit ("de faciliteit"). Het Europees Semester 2020-2021 voor de beleidscoördinatie is tijdelijk aangepast om de faciliteit te kunnen lanceren. Via de faciliteit kan Griekenland in de periode 2021-2026 aanspraak maken op tot 17,8 miljard EUR aan niet-terugbetaalbare steun en tot 12,7 miljard EUR aan leningen.
- (7) Het Griekse herstel- en veerkrachtplan ("het plan") is op 13 juli 2021 door de Raad goedgekeurd ⁽⁸⁾. De Raad was met name van oordeel dat het plan een antwoord helpt te bieden op een aanzienlijke subset van economische en sociale uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen zijn genoemd, met inbegrip van de budgettaire aspecten daarvan, en op aanbevelingen in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden. De hervormingen in het Griekse herstel- en veerkrachtplan bouwen voort op de zeer grote hervormingsinspanningen in het kader van de economische aanpassingsprogramma's en zijn complementair aan de hervormingen die in het kader van het verscherpt toezicht worden gemonitord. Op 29 december 2021 heeft Griekenland zijn eerste betalingsverzoek in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ingediend.
- (8) Op 24 november 2021 heeft de Commissie het Griekse ontwerp-begrotingsplan 2022 onderzocht, waarbij zij ermee rekening hield dat de algemene ontsnappingsclausule nog van toepassing is en zij vooral heeft gekeken naar de coherentie met de aanbevelingen van de Raad van 18 juni 2021. Volgens de beoordeling van de Commissie ⁽⁹⁾ zal de begrotingskoers van Griekenland voor 2022 ondersteunend zijn. Zoals aanbevolen door de Raad, is

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie "Coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren" (COM(2021) 500). In-depth Review for Greece, SWD(2021) 403.

⁽⁵⁾ Waarschuwingsmechanismeverslag 2022, COM(2021) 741.

⁽⁶⁾ Bron: Bank of Greece, meting op individueel niveau.

⁽⁷⁾ Mededeling van de Commissie "Update verscherpt toezicht — Griekenland, COM(2021) 916 final van 24 november 2021.

⁽⁸⁾ Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Griekenland.

⁽⁹⁾ Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Greece, C(2021) 9503.

Griekenland voornemens het herstel te blijven ondersteunen door van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gebruik te maken om bijkomende investeringen te financieren. Zoals aanbevolen door de Raad, is Griekenland ook voornemens de nationaal gefinancierde investeringen te behouden. De Commissie tekende aan dat, gezien de omvang van de Griekse staatsschuld en de grote uitdagingen op het gebied van schuldhoudbaarheid op middellange termijn die er al vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie waren, het bij het nemen van flankerende begrotingsmaatregelen belangrijk is een prudent begrotingsbeleid te blijven voeren om houdbare overheidsfinanciën op middellange termijn te garanderen. Ook herhaalde de Commissie het belang van de samenstelling van de overheidsfinanciën en de kwaliteit van begrotingsmaatregelen.

- (9) Sinds het begin van de pandemie is Griekenland aanwezig gebleven op de obligatiemarkten en heeft het zijn financieringsplannen voor 2021 meer dan waargemaakt, met 14 miljard EUR die op de open markt is opgehaald. De kredietrating van de Griekse overheid is in 2021 ondanks de pandemie verder verbeterd, waardoor de afstand tot de rating “investeringswaardig” verkleinde. 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 basis van de schuldhoudbaarheidsanalyse in het twaalfde verscherpt-toezichtverslag zouden de brutofinancieringsbehoeften van de overheid op korte termijn groot blijven, vooral door het verwachte hoge primaire tekort voor 2021 en 2022 en de inboeking van de financiële stromen in het kader van de in het herstel- en veerkrachtplan gepresenteerde leningfaciliteit, al zou de grotere financieringsbehoefte van die faciliteit worden gedekt door de uitkering van de lening van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In de jaren nadien zouden de financieringsbehoeften bescheiden zijn en tot en met 2030 onder 15 % van het bbp blijven. Griekenland houdt nog steeds een grote kasbuffer aan, hetgeen het land tegen fluctuaties op korte termijn beschermt.
- (10) De Griekse banksector is sinds het einde van het programma van het Europees stabiliteitsmechanisme stabiel geworden en is nu beter bestand tegen schokken, maar risico's uit het verleden en aanzienlijke onderliggende kwetsbare punten blijven bestaan. Deze zijn nog aangescherpt door de negatieve impact van de uitbraak van het coronavirus. Deposito's zijn gestaag blijven aangroei en banken houden afdoende liquiditeit aan, waarbij profiteren van accommoderende monetaire beleidsvoorwaarden. Het percentage niet-renderende leningen in de banksector is sterk afgenomen tot 15 % in september 2021 — tegenover 40,6 % in december 2019 ⁽¹⁰⁾ — vooral dankzij een reeks securitisaties met steun van de Hercules-regeling voor de structurering van activa. Verdere transacties die in het kader van die regeling gepland staan, zouden de Griekse banken verder moeten ondersteunen bij hun inspanningen om het percentage niet-renderende leningen in 2022 terug te brengen tot onder 10 %, hetgeen echter nog steeds boven het EU-gemiddelde ligt. Het risico van een aanzienlijk negatief effect op de activakwaliteit na het aflopen van de maatregelen inzake aflospauzes, is tot dusver nog geen werkelijkheid geworden. Toch blijven er neerwaartse risico's bestaan, die zich in 2022 zouden kunnen voordoen wanneer de resterende programma's voor overheidssteun worden opgeheven. De capaciteit van zowel huishoudens als niet-financiële vennootschappen om schulden terug te betalen blijft laag, terwijl de onderontwikkelde kapitaalmarkt de toegang van bedrijven tot alternatieve financieringsbronnen beperkt. De securitisaties van niet-renderende leningen leiden tot een toegenomen behoefte aan voorzieningen, die weliswaar op de winstgevendheid van banken en hun kapitaalposities op korte termijn drukken, maar die banken ook in staat zullen stellen op termijn hun risicokosten te beperken en op hun balans ruimte te creëren voor nieuwe leningen. De verplechting tussen overheid en banken nam tijdens de pandemiecrisis nog toe en de algemene kwaliteit van het kapitaal van banken blijft zwak, al hebben er in 2021 succesvolle acties plaatsgevonden om het kapitaal te versterken. De autoriteiten blijven gecommitteerd aan relevante hervormingen van de financiële sector, zoals het daadwerkelijke functioneren van het nieuwe insolventiekader, dat in juni 2021 in werking is getreden en nu door de nodige elektronische infrastructuur wordt ondersteund. Ook de recente goedkeuring van een uitgebreide herziening van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering zou de handhavingsprocedures doeltreffender moeten maken, onder meer door de organisatie van elektronische veilingen, terwijl werkzaamheden lopen om de functionaliteit van het platform voor elektronische veilingen te verbeteren en de achterstand bij zaken van insolventies van huishoudens en uitgewonnen staatsgaranties volledig weg te werken. Het effect van deze hervormingen zal afhangen van de snelheid en doeltreffendheid waarmee deze worden uitgevoerd, maar het is positief dat het proces voor de inning van schulden opnieuw op gang is gekomen, nadat de gerechtelijke procedures door de pandemie verstoord geraakt waren.
- (11) Voorts hebben de autoriteiten in het kader van het verscherpt toezicht een aantal andere belangrijke hervormingen goedgekeurd die van belang zijn om de dieperliggende oorzaken van de economische moeilijkheden van Griekenland aan te pakken, ondanks vertragingen op bepaalde terreinen, deels door uitdagingen ontstaan door de voortdurende pandemie en, meer recent, de natuurbranden in de zomer van 2021. Met name hebben de autoriteiten een salarishervorming goedgekeurd voor de Belastingdienst, waardoor deze gekwalificeerde medewerkers kan aantrekken en behouden, of ook nog hervormingen in het beheer van de overheidsfinanciën die de boekhoudsystemen en de monitoringsystemen voor kasstromen moeten verbeteren. Voorts hebben de autoriteiten het aandeel gecentraliseerde aanbestedingen voor zorguitgaven aanzienlijk verhoogd en blijven zij bij zorgverstrekkers ook bedragen terugvorderen die de bij wet vastgelegde uitgaveplafonds overschrijden. Ook hebben zij de uitrol van het sociaal solidariteitsinkomen (KEA) voltooid en hebben zij de subsidieregeling voor lokaal openbaar vervoer doorgelicht. Deze maatregelen zouden de efficiëntie van overheidsuitgaven en de inning van

⁽¹⁰⁾ Bron: Bank of Greece, meting op individueel niveau.

ontvangsten moeten vergroten, en zo op termijn bijdragen aan de verlaging van de hoge schuldquote. De arbeidsmarkt zal naar verwachting profiteren van de maatregelen die zijn genomen in de strijd tegen zwartwerk en een gecontroleerde uitvoering van de aanpassingen van het minimumloon. Voorts heeft het kabinet een hervorming van de energiesector voltooid en heeft het wetgeving op het gebied van investeringsvergunningen vastgesteld die de betrokken procedures moet vereenvoudigen. Ook hebben de autoriteiten bij de beoordeling van economische activiteiten milieucriteria ingevoerd die zijn geharmoniseerd met EU-wetgeving en hebben zij gezorgd voor meer transparantie in het inspectieraamwerk voor het toezicht op economische activiteiten en productmarkten. Al deze maatregelen zou de lasten voor de industrie aanzienlijk moeten verlichten, particuliere investeringen en de uitvoer ondersteunen en de productiviteitsgroei verder laten toenemen. Voorts hebben de autoriteiten een aantal prominente privatiseringstransacties afgerond en blijven zij de governance van staatsbedrijven doorlopend verbeteren. De doelmatigheid van de publieke sector zal verder worden ondersteund door hervormingen die de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van de ambtelijke top moeten vergroten en voor permanente prestatie-evaluatie van ambtenaren moeten zorgen. Een aantal specifieke toezeggingen zijn nog niet uitgevoerd en de autoriteiten blijven progressie maken bij de voltooiing daarvan⁽¹⁾. De hervormingen in het kader van het verscherpt toezicht werden aangevuld door ruimere structurele hervormingen, onder meer wat betreft het raamwerk voor overheidsopdrachten, toegang tot e-government, onderwijs, het beheer van overheidsinvesteringen of hervormingen die de coördinatie op centraal overheidsniveau moeten verbeteren.

- (12) 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, sterk zijn verbeterd, maar nog steeds aanwezig zijn. Meer bepaald heeft Griekenland zijn financiële stabiliteit versterkt, al blijven er neerwaartse risico's bestaan. Tegelijkertijd zijn de risico's op overloopeffecten naar andere lidstaten in de eurozone sterk verminderd.
- (13) Daarom moet Griekenland de uitvoering voltooiën van de maatregelen uit een bijlage bij de verklaring van de Eurogroep van 22 juni 2018 om de (potentiële) oorzaken van de problemen aan te pakken en een robuust en duurzaam economisch herstel te ondersteunen.
- (14) 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.
- (15) Griekenland heeft bij brief van 21 december 2021 de gelegenheid gekregen zijn standpunt over de beoordeling van de Commissie kenbaar te maken. In zijn antwoord van 10 januari 2022 heeft Griekenland zich in grote lijnen aangesloten bij de beoordeling door de Commissie van de economische uitdagingen waar het land voor staat, hetgeen de basis vormt voor het verlengen van het verscherpt toezicht.
- (16) Griekenland zal kunnen blijven profiteren van de technische ondersteuning in het kader van het instrument voor technische ondersteuning, dat lidstaten met name bij de uitwerking en uitvoering van hun plannen voor herstel en veerkracht zal ondersteunen.
- (17) De Commissie is voornemens bij de uitvoering 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 2022 voor een periode van nog eens zes maanden verlengd.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Helleense Republiek.

⁽¹⁾ Zie bv. Europese Commissie, "Update verscherpt toezicht — Griekenland, juni 2021" (COM(2021) 916 final van 24 november 2021) en Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Griekenland en de begeleidende beoordeling van de Commissie (SWD(2021) 155).

Gedaan te Brussel, 15 februari 2022.

Voor de Commissie
Paolo GENTILONI
Lid van de Commissie
