

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1024

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2013

Op 15 maart vond een vergadering van de Eurogroep plaats die in het teken stond van de vormgeving van een steunpakket voor Cyprus. De Eurogroep heeft een politiek akkoord bereikt over de contouren van een steunprogramma voor Cyprus. De verklaring van de Eurogroep is bijgevoegd¹. De Trojka is vervolgens teruggekeerd naar Cyprus om het steunprogramma en het bijbehorende *Memorandum of Understanding (MoU)* te voltooien. Tevens heeft er op maandag 18 maart een telefonische vergadering van de Eurogroep plaatsgevonden om de meest recente ontwikkelingen op Cyprus te bespreken. Ook hiervan is de verklaring bijgevoegd². Inmiddels heeft het Cypriotische parlement tegen een voorstel betreffende een stabiliteitsheffing gestemd. Cyprus werkt op dit moment aan een alternatief voorstel. Cyprus is nu aan zet en zal eerst zelf maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat ze aan de randvoorwaarden van het programma kunnen voldoen. Een definitieve beslissing wordt pas genomen na afronding van de besluitvorming over het steunprogramma en de procedures in de verschillende nationale parlementen.

De Eurogroep heeft daarnaast op 15 maart een akkoord bereikt over het verlengen van de looptijden van de EFSF-leningen van Ierland en Portugal ter ondersteuning van de geleidelijke terugkeer naar markten en om zich voor te bereiden op de afloop van het EU/IMF programma. Bijgevoegd vindt u de verklaring van de Eurogroep³. Het akkoord zal door de Trojka worden uitgewerkt en worden voorgelegd aan de Eurogroep. De besluitvorming over EFSM-leningen zal plaats vinden in de Ecofin Raad.

Deze brief gaat in op de achtergrond van het Cypriotische aanpassingsprogramma, het politiek akkoord, het proces van de steunaanvraag en de gevolgen voor Nederland.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Voorgeschiedenis

In juni 2012 heeft Cyprus een aanvraag gedaan voor financiële steun bij de voorzitter van de Eurogroep. De Eurogroep heeft in reactie hierop geconcludeerd dat, gezien de macro-economische onevenwichtigheden, die met name betrekking hebben op de omvang van de financiële sector in relatie tot het bbp, en de problemen in de financiële sector, een steunprogramma gerechtvaardigd is. De Eurogroep heeft daarbij aangegeven dat de steun voor Cyprus verleend zal worden in de vorm van een macro-economisch aanpassingsprogramma (zie hiervoor ook de Geannoteerde Agenda ten behoeve van de Eurogroep en Ecofin Raad van 9 en 10 juli 2012, kenmerk Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Kamerstuk 21 501-07 nr. 925). Sinds de aanvraag is de Trojka meerdere keren op missie naar Cyprus geweest om de stand van zaken op te nemen en is er een grondig onderzoek uitgevoerd naar de financieringsbehoefte van de financiële sector. In diverse Algemene Overleggen over de Eurogroep/Ecofin heb ik de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de situatie in Cyprus en de stand van zaken rondom een steunprogramma. De vormgeving van een programma voor Cyprus liet op zich wachten vanwege de complexe situatie in Cyprus en de onzekerheden die de Cypriotische presidentsverkiezingen met zich mee brachten.

Achtergrond

De Cypriotische financiële sector is zeer groot van omvang en heeft een riskant profiel. De rente op deposito's was bijvoorbeeld de afgelopen jaren in Cyprus relatief hoog. Dit kan gezien worden als signaal voor de toenemende risico's in de Cypriotische bankensector. Het was voor de Eurogroep duidelijk dat de aard (het business model) en de omvang van de bankensector, dat een belangrijk deel vormt van de Cypriotische economie, onhoudbaar is. Het is daarom essentieel dat dit wordt aangepakt, onder andere door het verkleinen van de financiële sector. Gegeven haar eigen financiële situatie is de Cypriotische overheid niet in staat om de bankensector zelf te herkapitaliseren en heeft om die reden een aanvraag gedaan bij het ESM.

Met oog op de houdbaarheid van de Cypriotische staatsschuld dient rekening gehouden te worden met het effect van een omvangrijk steunpakket op de staatsschuld. De totale financieringsbehoefte van Cyprus wordt geschat op ongeveer 17 miljard euro, waarvan 10 miljard euro voor de bankensector en 7 miljard euro voor de overheid. Gezien de omvang van de economie van circa 18 miljard euro en de initiële staatsschuld van ongeveer 90% bbp, zou een volledige *bail-out* van Cyprus, zonder enige *burden sharing*, leiden tot een onhoudbare staatsschuld. Een steunprogramma dat leidt tot een onhoudbare schuld is volgens de Eurogroep, de Europese instituties en het IMF niet acceptabel, omdat er dan geen zicht is op terugbetaling van de lening. Het IMF kan niet bijdragen aan een programma indien er geen zicht is op een houdbare schuld. De Eurogroep heeft aangegeven dat een programma voor Cyprus zal moeten leiden tot een schuld van maximaal 100% van het bbp in 2020. De schuldhoudbaarheid vereist ook verkleining van de financiële sector, aangezien de grote omvang van de Cypriotische bankensector impliciete risico's met zich mee brengt voor de Cypriotische staatsschuld.

Gegeven de aanhoudende problemen in de financiële sector zijn er diverse opties besproken om de problemen te adresseren. Zoals gezegd is een volledige *bail-out* niet acceptabel, aangezien dit leidt tot een onhoudbare staatsschuld voor Cyprus. Aan de andere kant leidt in het uiterste geval een faillissement van de Cypriotische banken tot activering

van het depositogarantiestelsel (DGS) in Cyprus. Het DGS is een nationale garantie, en gegeven het specifieke karakter van de Cypriotische bankensector, die voor 90% gefinancierd wordt door deposito's, is dit potentieel een zeer kostbare optie. Een ander optie die voorlag was een volledige *bail-in* van schuldeisers, waarbij de verliezen door obligatiehouders en ongedekte depositohouders worden gedragen en een aanzienlijk deel van de aanspraken wordt omgezet in nieuwe aandelen, aangezien de voormalige aandeelhouders zouden zijn afgeschreven. Met dit laatste zou worden gezorgd voor het benodigde nieuwe kapitaal voor de banken.

Uiteindelijk moet een oplossing gevonden worden waarbij niet alleen de Cypriotische belastingbetalers mee betalen aan de oplossing, maar ook binnenlandse en buitenlandse depositohouders op Cyprus worden aangesproken. Daarbij moet de oplossing ook aanvaardbaar zijn voor het Cypriotische parlement, aangezien zij de noodzakelijke wetten moeten goedkeuren.

Politiek akkoord

Binnen deze context heeft de Eurogroep op 15 maart een politiek akkoord bereikt over de contouren van een macro-economisch aanpassingsprogramma voor Cyprus en hebben Cypriotische autoriteiten maatregelen aangekondigd die de omvang van het steunpakket beperken.

Onderdeel van het akkoord is een eenmalige stabiliteitsheffing op binnenlandse en buitenlandse deposito's op Cyprus te introduceren. De exacte vormgeving is momenteel nog onderwerp van besluitvorming. De Cypriotische autoriteiten hebben gekozen voor een brede stabiliteitsheffing, omdat daarmee naar hun oordeel de financiële stabiliteit het meest gewaarborgd zou zijn. De Eurogroep is van mening dat een eenmalige stabiliteitsheffing op deposito's een verdedigbare optie is voor de specifieke problematiek van Cyprus. Met de heffing op depositohouders kan worden voorkomen dat de schuld van Cyprus op een onhoudbaar pad zou komen.

Verdere maatregelen voor de financiële sector betreffen een herkapitalisatie en herstructurering van de Cypriotische bankensector, met daaraan voorafgaand een *bail-in* van aandeelhouders en junior obligatiehouders. Griekenland en Cyprus hebben in de Eurogroep aangegeven dat er overeenstemming is over de Griekse bijkantoren van enkele Cypriotische banken. Deze bijkantoren zullen worden overgenomen door een of meerder Griekse banken, waardoor de omvang van de Cypriotische bankensector reeds op korte termijn aanzienlijk afneemt. Dit heeft geen effect op de omvang van het huidige Griekse programma.

Naast de maatregelen gericht op de problemen in de financiële sector, was er in de Eurogroep overeenstemming dat het programma ook gebaseerd moest zijn op budgettaire en structurele maatregelen om de concurrentiekracht en een duurzame en evenwichtige groei te ondersteunen. Ook wordt door deze maatregelen gewerkt aan het tegengaan van macro-economische onevenwichtigheden. De bronbelasting op rente zal van 15% naar 20% worden verhoogd en de winstbelasting voor bedrijven gaat van 10% naar 12,5%. Deze maatregelen zullen verder worden geconcretiseerd in het *MoU*. Door middel van bovengenoemde maatregelen zal de omvang van het programma naar verwachting uitkomen op circa 10 miljard euro. Bovengenoemde maatregelen, samengaand met een strikte implementatie hiervan, maken het mogelijk om in 2020 een staatsschuld van 100% bbp te bereiken. De overheidsschuld blijft hiermee op een houdbaar pad.

De Eurogroep heeft verder de *Terms of Reference* verwelkomd over de onafhankelijke evaluatie van de implementatie van de anti-witwas maatregelen bij Cypriotische financiële instellingen. De evaluatie zal in de nabije toekomst van start gaan en zal uitgevoerd worden door een onafhankelijk internationaal bedrijf, in samenwerking met Moneyval⁴. Problemen die in de evaluatie naar boven komen zullen worden geadresseerd als onderdeel van het programma. Daarnaast zullen in het MoU ook maatregelen worden opgenomen met betrekking tot privatisering en gasopbrengsten. Tenslotte kijkt de Eurogroep uit naar een overeenkomst tussen Cyprus en Rusland over een financiële bijdrage van Rusland.

Vervolg besluitvorming

Het steunprogramma voor Cyprus van het ESM zal een macro-economisch aanpassingsprogramma worden, in lijn met artikel 13 van het ESM-Verdrag en de richtsnoer van het ESM voor leningen (zie voor de richtlijn de Kamerbrief met kenmerk Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 21 501-07 nr. 954).

Het steunprogramma voor Cyprus zal alleen doorgang kunnen vinden wanneer het Cypriotische parlement instemt met de maatregelen die ervoor zorgen dat Cyprus aan randvoorwaarden die door de Eurogroep, de Europese instituties en het IMF voor het programma zijn gesteld, kan voldoen. Hierbij is van belang dat de omvang van de Cypriotische financiële sector afneemt ten opzichte van het bbp en meer in lijn komt met de gemiddelde omvang van de financiële sector in andere EU-lidstaten. Het programma moet zijn gericht op het waarborgen van de stabiliteit in de financiële sector, net als budgettaire en structurele maatregelen om de concurrentiekracht en een duurzame en evenwichtige groei te ondersteunen.

Zoals gezegd is de Trojka teruggekeerd Cyprus om het *MoU* te voltooien. Het ESM zal samen met Cyprus de leningvoorwaarden overeen moeten komen, waarna een *Financial Assistance Facility Agreement (FFA)* opgesteld wordt. Dit zal naar verwachting begin april zijn afgerond, waarna de nationale procedures in de lidstaten van start kunnen gaan. Vervolgens zal de Raad van gouverneurs van het ESM met onderlinge overeenstemming een besluit nemen over het *MoU* en de Raad van bewind van het *ESM* over de *FFA*.

Het IMF heeft aangegeven te verwachten zowel financieel als qua expertise bij te dragen aan het steunprogramma voor Cyprus. De IMF board zal zich eind april uitspreken over het steunprogramma, waarna de bijdrage van het IMF gefinaliseerd kan worden.

Proces Nederland

Zoals reeds aangegeven in mijn brief van 13 maart (kenmerk Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 21 501-07 nr. 1016) en tijdens het plenaire debat van 13 maart over de Europese Raad en Eurozone Top van 14-15 maart zal ik de Tweede Kamer vooraf de gelegenheid geven te oordelen over het steunprogramma alvorens Nederland in de Raad van gouverneurs van het ESM een definitief besluit zal nemen. De documenten op basis waarvan de Raad van gouverneurs van het ESM zal besluiten tot steunverlening, zal ik zodra deze beschikbaar zijn aan de Tweede Kamer sturen conform de afspraken zoals deze met de Tweede

⁴ Moneyval is een expert commissie van de Raad van Europa opgericht met als doel om te verzekeren dat lidstaten beschikken over effectieve methodes om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan.

Kamer zijn gemaakt over behandelprocedures ESM-besluiten (met kenmerk Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-07, nr. 942). Het verstrekken van leningen door het ESM 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 volgestort en het oproepbaar kapitaal. Het Nederlandse aandeel in het volgestort en oproepbaar kapitaal zijn opgenomen in de begroting.

Tot slot

De verschillende risico's afwegend, ben ik van mening dat het politieke akkoord van de Eurogroep over een steunpakket perspectief biedt aan Cyprus en het uitzicht verbetert op herstel van vertrouwen en financiële stabiliteit in de Eurozone. De uitkomsten van het politieke akkoord zijn in lijn met de inzet van het kabinet.

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