



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 546 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Griekenland

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Griekenland

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De clausule, als vervat in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) 1467/97, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling deelde de Commissie met de Raad haar standpunt dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, op voorwaarde dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het correctief deel kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, ook besluiten een herzien begrotingstraject vast te stellen. De algemene ontsnappingsclausule schort de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet op. Ze biedt de lidstaten de mogelijkheid af te wijken van de begrotingsvereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, en stelt de Commissie en de Raad in staat om de nodige beleidscoördinerende maatregelen te nemen in het kader van het pact.

Uit gegevens die de Griekse autoriteiten op 22 april 2020 hebben meegedeeld en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹ blijkt dat het overheidsoverschot in Griekenland in 2019 1,5 % van het bbp bedroeg en de bruto overheidsschuld 176,6 % van het bbp. Volgens het stabiliteitsprogramma 2020 voorziet Griekenland in 2020 een tekort van -4,7 % van het bbp en een schuld van 188,8 % van het bbp.

Het voor 2020 voorziene tekort wijst op het eerste gezicht op het bestaan van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact. Bovendien impliceren de gegevens voor 2019 dat onvoldoende vooruitgang is geboekt bij het voldoen aan de schuldreductiebenchmark, hetgeen eveneens op het eerste gezicht als bewijs geldt dat een buitensporig tekort bestaat in de zin van het stabiliteits- en groeipact.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie dan ook dit verslag opgesteld, dat de eerste stap vormt in de buitensporigtekortprocedure. In het verslag wordt geanalyseerd of Griekenland voldoet aan het tekort- en schuld criterium van het Verdrag. In het verslag wordt rekening gehouden met alle relevante factoren en wordt de nodige aandacht besteed aan de grote economische schok in verband met de COVID-19-pandemie.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	0,5	0,7	1,0	1,5	-6,4	-2,1
Schuld criterium	Bruto-overheidsschuld	178,5	176,2	181,2	176,6	196,4	182,6
	Kloof ten opzichte van de schuldreductiebenchmark	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2,5	-1,0
	Mutatie structureel saldo	2,3	-0,5	-0,1	-2,2	n.v.t.	n.v.t.
	Vereiste MLSA	n.v.t.	0,1.	0,4	0,8	n.v.t.	n.v.t.

Opmerking: MLSA staat voor minimale lineaire structurele aanpassing

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Op basis van het stabiliteitsprogramma 2020 zal het Griekse overheidstekort in 2020 naar verwachting 4,7% van het bbp bedragen, wat meer is dan en niet in de buurt komt van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3% van het bbp.

De voorziene overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde in 2020 is uitzonderlijk, aangezien deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met het effect van de COVID-19-pandemie op de Griekse economie, voorspelt de Commissie in haar voorjaarsprognoses dat het reële bbp in 2020 met 9,7 % zal krimpen.

De geplande overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag zou tijdelijk zijn, op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie, waarin ervan wordt uitgegaan dat het tekort in 2021 tot onder de 3% van het bbp zal dalen. Deze prognoses zijn echter in hoge mate onzeker.

Kortom, het voor 2020 voorziene tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding wordt beschouwd als uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact, terwijl de aard van de overschrijding momenteel als tijdelijk wordt beschouwd. De analyse lijkt er dus op het eerste gezicht op te wijzen dat niet aan het tekortcriterium voor de toepassing van het Verdrag en van Verordening (EG) nr. 1467/1997 is voldaan.

3. SCHULDCRITERIUM

De schuldquote van de overheid is gedaald van 181,2% in 2018 tot 176,6% in 2019. De schuldreductie was het gevolg van het hoge primaire overschot in 2019, dat werd verhoogd door een sterke reële bbp-groei en de toename van de bbp-deflator, en door een marginaal schuldverlagend effect van stock-flow adjustments.

Na de intrekking van de buitensporigtekortprocedure in september 2017 gold voor Griekenland een overgangsperiode van drie jaar om ervoor te zorgen dat voldoende vooruitgang werd geboekt bij het voldoen aan de schuldreductiebenchmark. De overgangsperiode startte in 2017 en eindigde in 2019. Om gedurende de overgangsperiode voor continue en effectieve vooruitgang richting naleving van de benchmark te zorgen, moest Griekenland tegelijk aan beide volgende voorwaarden voldoen:

- a. ten eerste mocht de jaarlijkse structurele aanpassing niet meer dan $\frac{1}{4}$ % van het bbp van de minimale lineaire structurele aanpassing (MLSA) afwijken om ervoor te zorgen dat de schuldreductiebenchmark aan het einde van de overgangperiode werd nageleefd;
- b. ten tweede mocht de resterende jaarlijkse structurele aanpassing op elk moment tijdens de overgangperiode niet groter zijn dan $\frac{3}{4}$ % van het bbp (tenzij de eerste voorwaarde een jaarlijkse inspanning van meer dan $\frac{3}{4}$ % van het bbp inhield).

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat Griekenland onvoldoende vooruitgang heeft geboekt om in 2019 aan de schuldreductiebenchmark te voldoen, aangezien het structurele saldo vorig jaar volgens de ramingen met -2,2 % van het bbp is verslechterd ten opzichte van de toepasselijke MLSA van 0,8 % van het bbp.

De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium is voldaan op basis van de resultaten van 2019.

4. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In dat verslag moet "er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn".

Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met "alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt".

Voor de kennelijke schending van het schuld criterium is de analyse van de relevante factoren in het bijzonder gerechtvaardigd aangezien de schulddynamiek in sterkere mate dan het tekort wordt beïnvloed door factoren waarover de overheid geen controle heeft. Dit wordt erkend in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat bepaalt dat de relevante factoren bij de nalevingsbeoordeling op basis van het schuld criterium in aanmerking moeten worden genomen, ongeacht de omvang van de inbreuk. In dat opzicht moeten bij de beoordeling van de naleving van het schuld criterium ten minste de volgende drie belangrijke aspecten in aanmerking worden genomen, gezien de impact ervan op de schulddynamiek en de houdbaarheid: i) het vasthouden aan de MTD of het aanpassingstraject in die richting, ii) het doorvoeren van structurele hervormingen, en iii) de heersende economische omstandigheden.

Zoals in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is bepaald, kunnen wat de naleving van het tekort criterium in 2020 betreft, deze relevante factoren evenwel niet in aanmerking worden genomen bij de stappen die leiden tot het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekort criterium voor Griekenland, aangezien de schuldquote van de overheid de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde, namelijk dat het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en dat de overschrijding van de referentiewaarde tijdelijk is.

In de huidige situatie is een essentiële extra factor waarmee rekening moet worden gehouden met betrekking tot 2020, de economische impact van de COVID-19-pandemie, die een zeer substantiële impact heeft op de begrotingssituatie en resulteert in zeer onzekere vooruitzichten. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

4.1. De COVID-19 pandemie en de activering van de algemene ontsnappingsclausule

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de groei van het bbp zullen afhangen van de duur van de pandemie en van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de geaggregeerde vraag te ondersteunen. De lidstaten hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van de gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die in het bijzonder worden getroffen. Er zijn ook aanzienlijke liquiditeitsondersteunende maatregelen en andere garanties vastgesteld. Onder voorbehoud van meer gedetailleerde informatie moeten de bevoegde statistische autoriteiten onderzoeken of deze maatregelen al dan niet een onmiddellijke impact hebben op het overheidssaldo. Samen met de daling van de economische activiteit zullen deze maatregelen bijdragen tot aanzienlijk hogere overheidstekort- en schuldposities.

4.2 Economische situatie op middellange termijn met inbegrip van structurele hervormingen

Sinds 2016 herstelt de reële groei van het bbp zich onder invloed van de netto-uitvoer en de particuliere consumptie. De nominale groei nam toe tot 2018, maar daalde enigszins in 2019. Macro-economische omstandigheden kunnen desondanks niet als verzachtende factor worden aangevoerd om de onvoldoende vooruitgang van Griekenland in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark in 2019 te verklaren.

De economische activiteit zal naar verwachting ernstig worden beïnvloed door de COVID-19-uitbraak en de daarmee samenhangende inperkingsmaatregelen. Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal het bbp in 2020 met 9,7% dalen, waarbij het toerisme en de scheepvaart - twee zeer belangrijke sectoren voor de Griekse economie - naar verwachting bijzonder hard zullen worden getroffen en de verwachte stijging van de werkloosheid ook de binnenlandse vraag kan drukken. De macro-economische vooruitzichten zijn uitzonderlijk onzeker in verband met de duur van de pandemie en de economische gevolgen ervan. Dit is een verzachtende factor bij de beoordeling of Griekenland in 2020 aan het tekortcriterium voldoet.

In haar landverslag 2020² was de Commissie van oordeel dat Griekenland enige vooruitgang had geboekt bij het opvolgen van de landspecifieke aanbevelingen 2019. Meer in het bijzonder heeft Griekenland hervormingen doorgevoerd in overeenstemming met de post-programmatoezeggingen die tijdens de bijeenkomst van de Eurogroep van 22 juni 2018 zijn

² Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie (2020) 507 final, 26.2.2020, "Country Report Greece 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances".

gedaan. In 2019 implementeerde Griekenland belangrijke hervormingen om de Griekse overheid doelmatiger te maken, de doeltreffendheid van het sociale beleid te vergroten, verdere stappen te zetten met de privatiseringsagenda en de kwaliteit van het ondernemingsklimaat verder te verbeteren. De autoriteiten zijn met name maatregelen blijven nemen om de capaciteit van de onafhankelijke autoriteit voor overheidsinkomsten te vergroten en het personeelsbeheer in de overheidsadministratie te verbeteren. Enige progressie werd, wat betreft de financiële sector, ook gemaakt bij hervormingen die nodig zijn om het volume niet-renderende leningen op te schonen. De autoriteiten zijn ook doorgegaan met een bredere hervormingsagenda, bijvoorbeeld op het gebied van goede wetgeving, digitaal bestuur en onderwijs.

4.3 Begrotingspositie op middellange termijn, inclusief overheidsinvesteringen

Het nominale overschot steeg van 1,0% van het bbp in 2018 tot 1,5% in 2019 als gevolg van een solide economische groei, de beheersing van de uitgavengroei en de ontvangst van overdrachten van gelijkwaardige bedragen als de inkomsten van de nationale centrale banken van de eurozone uit Griekse staatsobligaties die worden aangehouden in het kader van het Akkoord inzake netto financiële activa (ANFA) en het Programma voor de effectenmarkten (SMP). De overheidsinvesteringen zijn naar schatting gedaald van 3,0% van het bbp in 2018 tot 2,2% in 2019.

Aangezien Griekenland was vrijgesteld van het indienen van stabiliteitsprogramma's zolang het onderworpen was aan een macro-economisch aanpassingsprogramma ("het programma"), hebben de Griekse autoriteiten geen middellangetermijndoelstelling voor de begroting voor 2019 vastgesteld. In het voorjaar van 2018 heeft de Raad in het kader van het Europees Semester geen landspecifieke aanbeveling aan Griekenland gedaan omdat Griekenland op grond van artikel 12 van Verordening (EU) nr. 472/20132 vrijgesteld was van de monitoring en beoordeling in het kader van het Europees Semester op dat moment, aangezien het onder het programma viel. Onder die omstandigheden wordt de beoordeling van het jaar 2019 uitgevoerd zonder dat een middellangetermijndoelstelling voor de begroting is vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de bovengenoemde factoren, het door de Raad aanbevolen en in het kader van de procedure voor verscherpt toezicht gemonitord primair overschot en het structureel begrotingssaldo voor 2019.

De gegevens die de Griekse autoriteiten op 31 maart 2020 hebben meegedeeld en vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd³ bevestigen een primair overheidsoverschot van 4,4% van het bbp in 2019, wat overeenkomt met een primair overschot van 3,5% van het bbp dat in het kader van de procedure voor verscherpt toezicht⁴ wordt gemonitord. Het begrotingsresultaat was dus in overeenstemming met de toezeggingen van Griekenland die in het kader van de procedure voor verscherpt toezicht zijn gemonitord. Het structureel saldo bleef in 2019 een hoog overschot vertonen en bedroeg 2,8 %. De naleving van zijn begrotingsvereisten in het kader van de procedure van verscherpt toezicht is een verzachtende factor voor de

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

⁴ Volgens de definitie van het programma zijn de eenmalige kosten van de bankherkapitalisatie, de SMP- en ANFA-inkomsten en een deel van de privatiseringsopbrengsten uitgesloten van het primaire saldo. Zie het advies van de Commissie van 21.11.2018 over het ontwerpbegrotingsplan van Griekenland {SWD(2018) 516 final} voor de definitie.

beoordeling op het eerste gezicht of Griekenland in 2019 niet aan het schuld criterium voldoet.

In het licht van de huidige pandemie hebben de autoriteiten begrotingsmaatregelen van ongekeerde omvang genomen om de COVID-19-crisis aan te pakken en de economie te ondersteunen. De totale omvang van de maatregelen wordt geraamd op maximaal 10,5% van het bbp, met een geraamd effect van 3,7% van het bbp op het overheidstekort. Het merendeel van de maatregelen heeft tot doel de bedrijven en hun werknemers te ondersteunen die door de COVID-19-pandemie worden getroffen, hetzij door een directe opschorting van de activiteiten van de bedrijven, hetzij door de algemene verslechtering van de economische activiteit als gevolg van de inperkingsmaatregelen.

Onder de huidige omstandigheden is de onzekerheid over de budgettaire en macro-economische vooruitzichten aanzienlijk groter dan normaal. In dit stadium waren slechts zeer voorlopige gegevens beschikbaar om de omvang en de ernst van de economische en budgettaire klap te bevestigen.

4.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

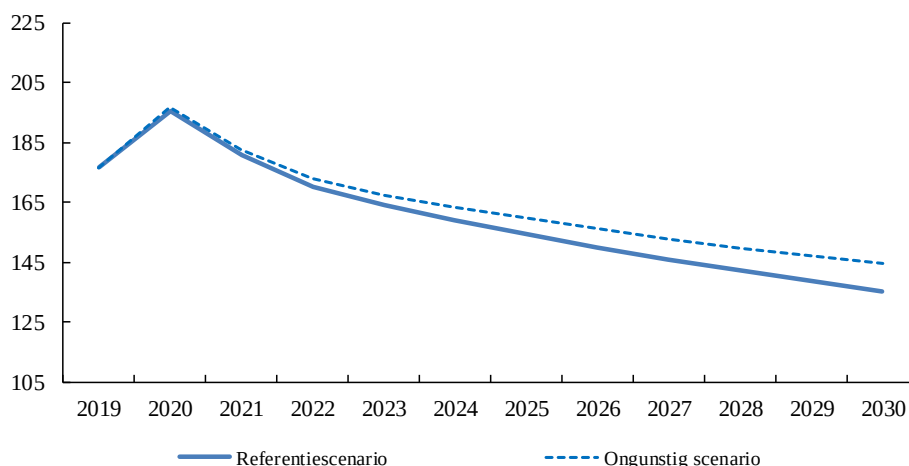
De overheidsschuld is tussen 2016 en 2017 gedaald van 178,5% tot 176,2% van het bbp en is vervolgens in 2018 zeer merkbaar gestegen tot 181,2% van het bbp. Die stijging was het gevolg van de definitieve uitbetaling in het kader van het programma in 2018, die heeft bijgedragen tot de opbouw van de aanzienlijke kasbuffer van Griekenland. De gecumuleerde hoge overheidsoverschotten in dezelfde periode en de nominale bbp-groei zouden anders hebben geleid tot het gestaag dalende schuldtraject. In 2019 is de overheidsschuldquote gedaald tot 176,6% van het bbp als gevolg van het hoge nominale overheidsoverschot en de nominale bbp-groei en het schuldverlagende effect van stock-flow adjustments.

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld naar verwachting stijgen van 176,6% van het bbp in 2019 tot 196,4% in 2020. De stijging van de schuldquote is vooral toe te schrijven aan de grote daling van het nominale bbp en de verslechtering van het primaire saldo als gevolg van de conjunctuurontwikkelingen en de begrotingsmaatregelen om de COVID-19-crisis aan te pakken. Het effect van die maatregelen op de schuld wordt beperkt door het verwachte gebruik van kasfinanciering.

De analyse van de schuldhoudbaarheid is bijgewerkt met de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Deze analyse bevestigt dat, niettegenstaande de risico's, de schuldpositie op de middellange termijn houdbaar blijft in Griekenland, waarbij rekening gehouden wordt met belangrijke verzachtende factoren (waaronder het schuldprofiel en het grote aandeel van de officiële leningen tegen een lage rente). Hoewel de schuldpositie als gevolg van de COVID-19-crisis verslechtert, wordt met name verwacht dat de schuldquote in het referentiescenario op middellange termijn een houdbaar (dalend) traject zal volgen⁵ (afbeelding 1).

Grafiek 1: Overheidsschuldquote, Griekenland, % van het bbp

⁵ Het referentiescenario weerspiegelt de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie en de post-programmatoezeggingen voor Griekenland na 2021, in overeenstemming met de methodologie die in het kader van het verscherpt toezicht is vastgesteld. In het ongunstige scenario wordt uitgegaan van een hogere rente (500 basispunten) en een lagere bbp-groei (-0,5 procentpunten) ten opzichte van het referentiescenario (over de gehele prognosehorizon).



Bron: diensten van de Commissie.

4.5 Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 11 mei 2020 hebben de Griekse autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht.

5. CONCLUSIES

Volgens het stabiliteitsprogramma zal het Griekse overheidstekort in 2020 4,7 % van het bbp bedragen, wat meer is dan en niet in de buurt komt van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk en momenteel als tijdelijk beschouwd.

De bruto-overheidsschuld bedroeg 176,6 % van het bbp aan het einde van 2019 en lag boven de referentiewaarde van 60 % van het bbp. Griekenland heeft in 2019 onvoldoende vooruitgang geboekt in de richting van naleving van de schuldreductiebenchmark.

In overeenstemming met het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht.

Zoals in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is bepaald, kunnen wat de naleving van het tekortcriterium in 2020 betreft, deze relevante factoren niet in aanmerking worden genomen bij de stappen die leiden tot het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor Griekenland, aangezien de schuldquote van de overheid de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde, namelijk dat het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en dat de overschrijding van de referentiewaarde tijdelijk is. Al met al wijst de analyse erop dat het tekortcriterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 niet is vervuld.

Wat de naleving van het schuld criterium in 2019 betreft, leiden de relevante factoren, met name i) de geconstateerde macro-economische omstandigheden; ii) enige vooruitgang bij de

tenuitvoerlegging van groeibevorderende structurele hervormingen in de afgelopen jaren, en
iii) de naleving van de begrotingsdoelstellingen van Griekenland in het kader van het
verscherpte toezicht, tot de conclusie dat aan het schuld criterium in de zin van het Verdrag en
Verordening (EG) nr. 1467/1997 is voldaan.