



Brussel, 2.6.2021
COM(2021) 518 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Malta

{SWD(2021) 501 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Malta

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule² van het stabiliteits- en groeipact³. In haar mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-uitbraak, de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule te activeren, vervuld waren. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten met de beoordeling van de Commissie ingestemd. De algemene ontsnappingsclausule biedt de lidstaten budgettaire flexibiliteit om met de crisis om te gaan. Zij heeft de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang vergemakkelijkt. De activering ervan maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn van elke lidstaat, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Op 17 september 2020 heeft de Commissie in haar jaarlijkse strategie voor duurzame groei aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven⁴.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Mededeling van de Commissie over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021, Brussel, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

- (2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Malta aanbevolen⁵ om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. De Raad heeft Malta ook aanbevolen om als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd.
- (3) In zijn aanbeveling over het economische beleid van de eurozone geeft de Raad aan dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning blijft bieden en dat de beleidsmaatregelen moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht moeten zijn⁶. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, moeten de noodmaatregelen worden uitgefaseerd en moeten tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Er moet begrotingsbeleid worden gevoerd dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd. Lidstaten moeten hervormingen doorvoeren die de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.
- (4) Op 18 november 2020 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan haar adviezen over de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone voor 2021, die gebaseerd waren op een kwalitatieve beoordeling van de begrotingsmaatregelen. De Commissie was van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van Malta al met al in overeenstemming was met de aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid die de Raad op 20 juli 2020 goedkeurde, en dat de meeste maatregelen in het plan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige maatregelen bleken echter niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan.
- (5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁷ is op 19 februari 2021 in werking getreden. Deze faciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de EU worden gefinancierd. De faciliteit zal bijdragen tot economisch herstel, tot de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en zal de veerkracht en potentiële groei van de economie versterken. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal ook helpen om de overheidsfinanciën op korte termijn weer op gunstigere posities te brengen, en bijdragen tot de versterking van houdbare overheidsfinanciën, groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

⁵ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma van Malta en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Malta (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 116).

⁶ In afwachting van de definitieve goedkeuring door de Raad, na bekrachtiging door de Europese Raad. De tekst waarover de Eurogroep op 16 december 2020 een akkoord heeft bereikt, is beschikbaar op: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/en/pdf>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>, PB L 57 van 18.2.2021, blz.17.

- (6) Op 3 maart 2021 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een mededeling die verdere beleidsoriëntaties biedt om de coördinatie van het begrotingsbeleid en de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken⁸. De algemene begrotingskoers moet, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend blijven. Tegelijkertijd moet, in het vooruitzicht van een geleidelijke normalisering van de economische activiteit in de tweede helft van 2021, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer gedifferentieerd worden. Het begrotingsbeleid van de lidstaten moet rekening houden met de mate van het herstel, de houdbaarheid van de begroting en de noodzaak om economische, sociale en territoriale verschillen terug te dringen. Gezien de noodzaak om een duurzaam herstel in de EU te steunen, moeten lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen richten op het handhaven van een ondersteunend begrotingsbeleid in 2022, rekening houdend met het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Lidstaten met een hoge schuldenlast moeten een prudent begrotingsbeleid voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 moet bij het begrotingsbeleid verder rekening worden gehouden met de kracht van het herstel, de mate van economische onzekerheid en de houdbaarheid van de begroting. Een heroriëntering van het begrotingsbeleid met het oog op het bereiken van prudente begrotingsposities op middellange termijn, onder meer door het te zijner tijd uitfaseren van steunmaatregelen, zal bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.
- (7) In de mededeling van 3 maart 2021 werd ook het standpunt van de Commissie aangekondigd dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de EU of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni van oordeel dat was voldaan aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te blijven toepassen en vanaf 2023 te deactiveren. Landspecifieke omstandigheden zullen ook na de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule verder worden meegewogen⁹.
- (8) Op 30 april 2021 heeft Malta zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.
- (9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Malta volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 10,1 % van het bbp en steeg de overheidsschuld tot 54,3 % van het bbp. De jaarlijkse verslechtering in het primaire begrotingsaldo bedroeg 10,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen 5,7 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Malta

⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad – Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

⁹ Mededeling van de Commissie “Coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren”, Brussel, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.

verstrekke ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 3,9 % van het bbp.

Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van Malta besproken, aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan.

- (10) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 voorzichtig en voor 2022 gunstig. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de groei van het reële bbp in 2021 3,8 % bedragen en in 2022 versnellen tot 6,8 %. In 2021 zou de groei uitsluitend worden aangejaagd door de binnenlandse vraag, terwijl in 2022 ook de externe sector een positieve bijdrage zou leveren. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een afgevlakter groeitraject waarbij het bbp zou groeien met 4,6 % en 6,1 % in respectievelijk 2021 en 2022. Dat de groeiprognose van de Commissie een ander beeld te zien geeft, kan grotendeels worden verklaard door optimistischere vooruitzichten voor de particuliere en overheidsconsumptie in 2021 en een meer gematigde investeringsgroei in 2022.
- (11) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 10,1 % van het bbp in 2020 tot 12,0 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 65,0 % van het bbp verwacht. Volgens het programma bedraagt de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 12,5 % van het bbp, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,6 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses stroken met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.
- (12) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang, heeft Malta begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van het gezondheidstelsel te vergroten, de pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. De krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp verzacht, wat op zijn beurt de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft getemperd. Begrotingsmaatregelen moeten de steun voor het herstel maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Daarom moet worden vermeden dat steunmaatregelen een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, moeten deze degelijk worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Malta in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen zijn grotendeels tijdelijk of gaan grotendeels met compenserende maatregelen gepaard.
- (13) Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,3 % van het bbp in 2021, 0,8 % in 2022, 0,6 % in 2023, 0,3 % in 2024 en 0,1 % in 2025. In de begrotingsprognoses in het kader van de voorjaarsprognoses van de Commissie zijn deze subsidies bij gebrek aan voldoende gedetailleerde informatie over het nationale herstel- en veerkrachtplan op de afsluitingsdatum niet volledig opgenomen. De prognoses van de Commissie gaan

evenwel uit van een vereenvoudigde en lineaire opnemings van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven.

- (14) De in Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde indicatoren voor begrotingsaanpassing moeten worden beschouwd in het licht van de huidige omstandigheden. Om te beginnen is er aanzienlijke onzekerheid omtrent de ramingen van de outputgap. Ten tweede moet begrotingsbeleid zich snel kunnen aanpassen aan de ontwikkeling van de pandemie en van noodhulp kunnen evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Gezien de aanzienlijke overdrachten uit de EU-begroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. In deze context lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet dan weer worden aangepast¹⁰ en aangevuld met bijkomende informatie om de begrotingsbeleidsoriëntatie ten volle te meten.

Om te beginnen zijn, net als bij de aanpak van de beoordeling van de ontwerp-begrotingsplannen 2021, tijdelijke noodmaatregelen uitgesloten van het uitgaventotaal. Deze tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen ondersteunen de zorgstelsels en compenseren werknemers en bedrijven voor inkomensverlies ten gevolge van lockdowns en verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie.

Ten tweede moeten, om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, de aanzienlijke overdrachten uit de EU-begroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt vervolgens de begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar beoordeelt eveneens of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de samenstelling ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat overeenstemt met de groene en de digitale transitie. Daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan de evolutie van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven en investeringen.

- (15) In het stabiliteitsprogramma 2021 van Malta wordt voor het overheidstekort een daling tot 5,6 % van het bbp in 2022 verwacht, voornamelijk als gevolg van een stopzetting van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 65,8 % van het bbp. Deze prognoses stroken met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

Op basis van de prognose van de Commissie wordt de hierboven gedefinieerde algemene begrotingskoers – met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de EU-

¹⁰ Met name door de afvlakking van investeringen over vier jaar die in de uitgavenbenchmark wordt gebruikt, is het niet mogelijk de begrotingssteun via nationaal gefinancierde investeringen aan het herstel naar behoren te beoordelen.

begroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit – geraamd op 2,1 % van het bbp¹¹. De positieve bijdrage van met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting dalen met 0,1 procentpunt van het bbp. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp¹². Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting zorgen voor een contractieve bijdrage van 0,8 procentpunt van het bbp.

- (16) De kwaliteit van de begrotingsmaatregelen van de lidstaten lijkt bijzonder belangrijk te zijn. Structurele begrotingshervormingen om de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren, kunnen potentiële groei ondersteunen, de broodnodige begrotingsruimte creëren en de houdbaarheid van de begroting op langere termijn helpen verzekeren, ook wat betreft klimaatverandering en gezondheidsvraagstukken. Aan de ontvangstenzijde heeft de COVID-19-crisis aangetoond dat hervormingen belangrijk zijn voor een efficiënter en billijker stelsel van overheidsinkomsten. Aan de uitgavenzijde zijn meer en betere duurzame en groeibevorderende investeringen zelfs nog crucialer geworden ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale dubbele transitie. De herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.
- (17) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het programma zal het overheidstekort naar verwachting dalen van 3,9 % van het bbp in 2023 tot 2,9 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal naar verwachting in 2024 niet langer hoger zijn dan 3 % van het bbp.

Op basis van het programma wordt de algemene begrotingskoers – met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de EU-begroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit – in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 1,3 % van het bbp. De positieve bijdrage van met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting dalen met 0,2 procentpunt van het bbp. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp¹³. Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting zorgen voor een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp.

De huidige raming van de gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar is 5½ %¹⁴. Deze raming houdt echter geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Malta kunnen bevorderen.

¹¹ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

¹² Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting zorgen voor een contractieve bijdrage van 1,1 procentpunt van het bbp.

¹³ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting zorgen voor een contractieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp.

¹⁴ Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

- (18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 66 % van het bbp in 2023 tot 65,6 % van het bbp in 2024. Malta wordt geacht gemiddelde risico's te lopen voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse¹⁵.
- (19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijk hoge mate van onzekerheid zullen de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna moeten in 2022 worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Malta van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT MALTA AAN:

1. In 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, met inbegrip van de impuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden.
2. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn. Tegelijkertijd investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.
3. Bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting, en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om een duurzaam en inclusief herstel te waarborgen. Voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, met name ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie. Voorrang te geven aan structurele budgettaire hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van prioriteiten van het overheidsbeleid en tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*

¹⁵ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie – Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes.