



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 531 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Luxemburg

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Luxemburg

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, 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. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge 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 in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor de lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Uit gegevens waarvan de Luxemburgse autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidssaldo in Luxemburg in 2019 een overschot van 2,2 % van het bbp bereikte, terwijl de bruto-overheidsschuld 22,1 % van het bbp beliep. In het stabiliteitsprogramma 2020 voorziet Luxemburg een tekort van 8,5 % van het bbp in 2020, terwijl de schuld 28,7 % van het bbp zou bereiken.

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.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie daarom dit verslag opgesteld, waarin wordt geanalyseerd of Luxemburg het tekortcriterium van het Verdrag naleeft. Het schuld criterium kan als nageleefd worden beschouwd, aangezien de schuldquote in 2019 onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp ligt. In dit verslag is met alle

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

relevante factoren rekening gehouden, en is terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Overheidssaldo	1,8	1,3	3,1	2,2	-4,8	0,1
Bruto- overheidsschuld	20,1	22,3	21,0	22,1	26,4	25,7

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens het stabiliteitsprogramma 2020 zal het overheidstekort van Luxemburg in 2020 naar verwachting uitkomen op 8,5 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met de impact van de COVID-19-pandemie wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp met 5,4 % in 2020.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag zou volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie tijdelijk zijn: voorspeld wordt dat het overheidstekort in 2021 minder dan 3 % van het bbp zal bedragen. Deze prognoses zijn echter uitzonderlijk 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 als uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact beschouwd, en de aard van de overschrijding wordt momenteel als tijdelijk beschouwd. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium voor de toepassing van het Verdrag en van Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan.

3. 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 moet opstellen. 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”.

In de huidige situatie is een belangrijke extra factor waarmee voor 2020 rekening moet worden gehouden, de economische impact van de COVID-19-pandemie, die zeer aanzienlijke gevolgen heeft voor de begrotingssituatie en leidt tot hoogst onzekere vooruitzichten. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

3.1. De COVID-19-pandemie

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 bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur 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 totale vraag te ondersteunen. De lidstaten hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of die maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen die maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

3.2 Economische situatie op de middellange termijn

De economische bedrijvigheid groeide in 2019 met 2,3 %, wat minder was dan in het jaar daarvoor. Vóór de uitbraak van de pandemie werd nog steeds verwacht dat het bbp in 2020 met 2,7 % zou groeien. Na de uitbraak van de pandemie en de vaststelling van de gezondheidsmaatregelen om de verspreiding van het virus in te perken, zijn hele delen van de economie echter tot stilstand gekomen, terwijl andere op veel lagere kracht werken. De verwachting is dat de economische activiteit in 2020 sterk zal krimpen. Dit is een verzachtende factor bij de beoordeling van de naleving van het tekortcriterium door Luxemburg in 2020.

Bovendien zijn door de onzekerheid over de duur van de COVID-19-pandemie en de economische gevolgen ervan, de macro-economische vooruitzichten op korte termijn uitzonderlijk onzeker. Omdat Luxemburg een kleine open economie heeft, zal de ontwikkeling van de economische activiteit in Luxemburg grotendeels afhangen van de economische prestaties van zijn belangrijkste handelspartners. Bovendien zal de sterke afhankelijkheid van de economie van de financiële sector, die een groot aandeel van het bbp vertegenwoordigt, de onzekerheid vergroten over de omvang van de krimp, welke onzekerheid ook het gevolg is van de grote volatiliteit op de financiële markten.

3.3 Begrotingssituatie op de middellange termijn

Op basis van de begrotingsresultaten en de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie heeft Luxemburg in 2019 zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn overtroffen.

In het stabiliteitsprogramma 2020 voor Luxemburg wordt voorzien dat de overheidsfinanciën in de context van de COVID-19-pandemie aanzienlijk zullen verslechteren, van een overschot van 2,2 % van het bbp in 2019 tot een tekort van 8,5 % van het bbp in 2020. De regering heeft een breed steunpakket ten belope van 5,5 % van het bbp goedgekeurd, bestaande uit maatregelen om de werkgelegenheid te behouden, steun voor in moeilijkheden

verkerende ondernemingen en extra uitgaven voor de gezondheidszorg. Het bedrag van 5,5 % van het bbp omvat ook terug te betalen leningen en een deel van het betalingsuitstel voor directe belastingen, hetgeen volgens de autoriteiten rechtstreekse gevolgen voor de begroting zou hebben. Het tekort weerspiegelt ook een verwachte scherpe neergang aan de ontvangstenzijde, die vooral aan een daling van de ontvangsten uit de indirecte en de directe belastingen is toe te schrijven. De begrotingsvooruitzichten voor de middellange termijn blijven onderhevig aan grote onzekerheid.

3.4 Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 11 mei 2020 hebben de Luxemburgse 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. In hun brief hebben de Luxemburgse autoriteiten benadrukt dat hun begrotingsprognoses gebaseerd zijn op zeer voorzichtige aannamen, zowel wat de ontvangsten als wat de uitgaven betreft. Om rekening te houden met de hoge mate van onzekerheid, is een lagere elasticiteit dan normaal gebruikt voor de prognoses inzake de ontvangsten.

4. CONCLUSIES

In het stabiliteitsprogramma wordt voorzien dat het overheidstekort van Luxemburg in 2020 zal uitkomen op 8,5 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk beschouwd en momenteel als tijdelijk gezien.

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

Aangezien het voorziene tekort ruim boven de 3 % van het bbp ligt en rekening houdend met alle relevante factoren, lijkt de analyse er al met al op te wijzen dat niet is voldaan aan het tekortcriterium als vastgelegd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.