Publicatieblad van de Europese Unie

C 304

Uitgave in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

64e jaargang

29 juli 2021

Inhoud

I *Resoluties, aanbevelingen en adviezen*

AANBEVELINGEN

Raad

2021/C 304/01 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van België . . . 1

2021/C 304/02 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Bulgarije . . . 6

2021/C 304/03 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Tsjechië . . . 10

2021/C 304/04 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Denemarken . . . 14

2021/C 304/05 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Duitsland . . . 18

2021/C 304/06 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Estland . . . 23

2021/C 304/07 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Ierland . . . 28

2021/C 304/08 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Griekenland . . . 33

2021/C 304/09 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Spanje . . . 38

NL

2021/C 304/10 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Frankrijk 43

2021/C 304/11 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Kroatië 48

2021/C 304/12 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Italië 53

2021/C 304/13 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Cyprus 58

2021/C 304/14 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Letland 63

2021/C 304/15 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Litouwen 68

2021/C 304/16 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Luxemburg 73

2021/C 304/17 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Hongarije 78

2021/C 304/18 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Malta 83

2021/C 304/19 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland 88

2021/C 304/20 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Oostenrijk 93

2021/C 304/21 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Polen 98

2021/C 304/22 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Portugal 102

2021/C 304/23 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Roemenië 107

2021/C 304/24 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 om een einde te maken aan de situatie van een buitensporig overheidstekort in Roemenië 111

2021/C 304/25 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Slovenië 116

2021/C 304/26 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Slowakije 121

2021/C 304/27 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Finland 126

2021/C 304/28 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Zweden 131

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

AANBEVELINGEN

RAAD

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/01)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling betreffende de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij België aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij België 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling over het economische beleid van de eurozone van 2021 geeft de Raad aan dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 België al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van België (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 1).

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(8) Op 30 april 2021 heeft België zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van België volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 9,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 114,1 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 7,5 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 4,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. België verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 11,8 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 wordt door de Commissie geschat op minder dan 0,50 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van België besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp in 2021 en 2022 met respectievelijk 4,1 % en 3,5 % toenemen. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een iets hogere reële groei in 2021 en 2022, met respectievelijk 4,5 % en 3,7 %, als gevolg van hogere investeringen.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 9,4 % van het bbp in 2020 tot 7,7 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging van 114,1 % van het bbp in 2020 tot 116,3 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 6,1 % van het bbp bedragen, als gevolg van de discretionaire begrotingsmaatregelen van 2,7 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Die prognoses stemmen overeen met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang, heeft België begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van het gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die België in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn meestal tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard.

(14) Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat nog geen ontvangsten van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Intussen gaan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie uit van investeringen en hervormingen die met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, ten belope van 0,2 % van het bbp in 2021 en 0,3 % van het bbp in 2022, volgens dezelfde hypothese als die welke is gebruikt door het Belgische Federaal Planbureau in zijn macro-economische evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls aan de economie van het begrotingsbeleid weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

([5]) 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.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) moeten worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van België gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 4,5 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van het merendeel van de tijdelijke steunmaatregelen die in 2020 en 2021 zijn genomen en de hogere overheidsinkomsten als gevolg van de verbetering van de macro-economische situatie. Verwacht wordt dat de overheidsschuldquote in 2022 zich op 116 % van het bbp zal stabiliseren. Die prognoses stemmen overeen met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,4 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de uitgaven gefinancierd met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen zal naar verwachting stijgen met 0,1 procentpunt van het bbp. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([7]). De nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4 % van het bbp in 2023 tot 3,7 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal naar verwachting niet teruglopen tot minder dan 3 % van het bbp gedurende de looptijd van het stabiliteitsprogramma 2021. Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 2,75 % ([8]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële economische groei van België dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen van 116,7 % van het bbp in 2023 tot 117,4 % van het bbp in 2024, wat volledig te wijten is aan stock-flow adjustments. Op basis van de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse wordt België, in het licht van de hoge schuldquote, die naar verwachting slechts geleidelijk zal dalen, geacht te maken te hebben met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

([8]) Raming van de Commissie overeenkomstig de gezamenlijk overeengekomen methode.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijk hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door België van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT BELGIË AAN:

1. de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid te voeren; 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 investeringen ter bevordering 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Bulgarije

(2021/C 304/02)

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 beleid ([1]), en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Bulgarije aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Bulgarije 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).
([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Bulgarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Bulgarije (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 8).
([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 5 mei 2021 heeft Bulgarije zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, dus na de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97 bepaalde termijn.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Bulgarije volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 3,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 25 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 5,5 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen van 3,2 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren.

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

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig, aangezien het geen rekening houdt met de financiering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De voorgestelde uitgangssituatie is dus niet rechtstreeks vergelijkbaar met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Bovendien wordt in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie uitgegaan van een sterkere groei van de uitvoer op basis van gunstigere ramingen van de groei van de buitenlandse vraag.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 3,4 % van het bbp in 2020 tot 5,6 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 27,4 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 7,8 % van het bbp bedragen. De oorzaken van de verwachte stijgingen in het nominale en het primaire overheidstekort en dus van de schuld worden in het convergentieprogramma 2021 niet nader toegelicht en doen zich voor ondanks het verstrijken van een aantal van de discretionaire begrotingsmaatregelen. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Volgens de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zullen het tekort en de schuldquote in 2021 naar verwachting dalen tot respectievelijk 3,2 % van het bbp en 24,5 % van het bbp. De belangrijkste oorzaak van het verschil is de prognose van andere ontvangsten, die volgens het convergentieprogramma 2021 in 2021 naar verwachting zullen dalen met 2,5 procentpunt van het bbp, ver onder het historische niveau. In het convergentieprogramma 2021 wordt niet uitgelegd welke factoren achter die dalingen liggen.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Bulgarije begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren

zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Bulgarije 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 maatregelen zijn tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard.

(12) Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,02 % van het bbp in 2020, 0,3 % in 2021, 0,8 % in 2022, 1,4 % in 2023, 1,7 % in 2024, 2,6 % in 2025 en 1,8 % in 2026. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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 convergentieprogramma 2021 van Bulgarije wordt voor het overheidstekort een daling tot 2,7 % van het bbp in 2022 verwacht, voornamelijk als gevolg van de stopzetting van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 28,6 % van het bbp in 2022. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 1,4 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,8 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 1 procentpunt van het bbp leveren.

(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

([5]) 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.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

de COVID-19-crisis aangetoond dat hervormingen enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting toenemen tot 3,1 % van het bbp in 2023. Het convergentieprogramma 2021 bevat geen informatie over 2024. Op basis van het convergentieprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 geraamd op - 0,6 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal in 2023 naar verwachting met 0,6 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp in 2023 ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Bulgarije dus zouden kunnen verhogen.

(18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 29,3 % van het bbp in 2023. Het convergentieprogramma 2021 bevat geen informatie over 2024. Bulgarije wordt geacht lage risico's te lopen voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Bulgarije van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT BULGARIJE AAN:

1. in 2022 een ondersteunende begrotingskoers na te streven, met inbegrip van de impuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. De groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Tsjechië

(2021/C 304/03)

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 beleid ([1]), en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Tsjechië aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Tsjechië aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op de middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).
([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Tsjechië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Tsjechië (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 15).
([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 30 april 2021 heeft Tsjechië zijn convergentieprogramma 2021 ingediend overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Tsjechië volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 6,2 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 38,1 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 6,4 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen van 4,6 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Tsjechië verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 6,2 % van het bbp. De daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 1,5 % van het bbp.

(8) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Tsjechië 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.

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is realistisch voor 2021 en voorzichtig voor 2022. De prognose van de Commissie is enigszins optimistischer wat betreft de reële bbp-groei voor 2021 (3,4 % tegenover 3,1 % in het convergentieprogramma 2021) en is zelfs optimistischer voor 2022 (4,4 % tegenover 3,7 % in het convergentieprogramma 2021), aangezien de Commissie verwacht dat de particuliere consumptie in 2021 en de bruto-investeringen in vaste activa in 2022 sneller zullen groeien.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 6,2 % van het bbp in 2020 tot 8,8 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 44,8 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 9,0 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 6,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Tsjechië begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente

maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Tsjechië in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op 2 % van het bbp, hoofdzakelijk bestaande uit een vermindering van de ontvangsten uit de personenbelasting, met een impact van 1,9 % van het bbp.

(12) Het convergentieprogramma 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, 0,7 % van het bbp in 2022 en 0,7 % van het bbp in 2023. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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 convergentieprogramma 2021 van Tsjechië wordt voor het overheidstekort een daling tot 5,9 % van het bbp in 2022 verwacht, voornamelijk als gevolg van een stopzetting van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen en door het economisch herstel. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 48,2 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op 0,2 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,5 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

(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

([5]) 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.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

de COVID-19-crisis aangetoond dat hervormingen enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 5,4 % van het bbp in 2023 tot 5,2 % van het bbp in 2024. Het algemene overheidstekort zal vóór het aflopen van het programma naar verwachting niet opnieuw minder dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp bedragen. Op basis van het convergentieprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld + 1,2 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,3 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,8 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 4,25 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Tsjechië dus zouden kunnen verhogen.

(18) Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de overheidsschuldquote naar verwachting stijgen van 51,5 % van het bbp in 2023 tot 54,6 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Tsjechië geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Tsjechië van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT TSJECHIË 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 investeringen 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, in voorkomend geval, door de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Denemarken

(2021/C 304/04)

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 beleid [1], en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Denemarken aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Denemarken 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Denemarken en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Denemarken (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 22).

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 29 april 2021 heeft Denemarken zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Denemarken volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 1,1 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 42,2 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 5,1 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 2,8 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Denemarken verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 28,4 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op minder dan ½ % van het bbp.

(8) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Denemarken besproken aangezien het overheidstekort volgens de ramingen in 2021 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp zal overschrijden. In het verslag werd geconcludeerd dat aan het tekortcriterium was voldaan.

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voorzichtig voor 2021 en realistisch voor 2022. In het convergentieprogramma 2021 wordt de groei van het reële bbp geraamd op 2,1 % in 2021 en 3,8 % in 2022. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een groei van het reële bbp met 2,9 % in 2021 en 3,5 % in 2022. De verschillen houden vooral verband met veronderstellingen over de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en de daarmee samenhangende beperkingen in 2021.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van - 1,1 % van het bbp in 2020 tot - 3,3 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 40,7 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) — 7 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 1,2 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een lager tekort in 2021 als gevolg van een sterker macro-economisch scenario en een optimistischer prognose van de inkomsten uit de pensioenrendementsbelasting.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Denemarken begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren

zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Denemarken 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 tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard.

(12) Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,2 % van het bbp in 2021, 0,2 % in 2022, 0,1 % in 2023, 0,1 % in 2024 en 0,03 % in 2025. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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) Het convergentieprogramma 2021 van Denemarken gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 0,9 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 41,3 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op + 1,6 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting ongewijzigd blijven. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een neutrale bijdrage ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,0 procentpunt van het bbp leveren.

(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 enorm belangrijk zijn voor een efficiënter en billijker stelsel van

([5]) 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.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,6 procentpunt van het bbp leveren.

overheidsinkomsten. Aan de uitgavenzijde zijn meer en betere duurzame en groeibevorderende investeringen zelfs nog crucialer geworden, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 0,7 % van het bbp in 2023 tot 0,6 % van het bbp in 2024 en een evenwicht bereiken in 2025. Op basis van het convergentieprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,2 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting zorgen voor een neutrale bijdrage. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3,5 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die zouden de potentiële groei van Denemarken dus kunnen verhogen.

(18) Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van een daling van de overheidsschuldquote van 41,6 % van het bbp in 2023 tot 41,3 % van het bbp in 2024. Op basis van de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Denemarken geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Denemarken van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT DENEMARKEN 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/05)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Duitsland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Duitsland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Duitsland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 27).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Duitsland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 27 april 2021 heeft Duitsland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Duitsland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 4,2 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 69,8 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 5,9 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van - 3,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Duitsland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 25 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 1,5 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Duitsland besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium noch aan het schuldcriterium was voldaan.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is realistisch voor 2021 en voorzichtig voor 2022. In het stabiliteitsprogramma 2021 wordt uitgegaan van een groei van het bbp van 3,0 % in 2021 en 2,6 % in 2022, ten opzichte van de ramingen in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie van respectievelijk 3,4 % en 4,1 %. Het verschil vloeit voort uit de verwachting van de autoriteiten dat de particuliere consumptie zich sneller dan verwacht zal herstellen, maar dat de groei van de uitvoer minder krachtig zal zijn in 2021. Voor 2022 berusten de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie op een vertraagd, maar krachtig herstel van de consumptie. De prognoses van het stabiliteitsprogramma 2021 gaan uit van een terugkeer naar het outputniveau van vóór de crisis in de loop van 2022, terwijl het herstel van de werkgelegenheid en de particuliere consumptie naar verwachting iets langer zal duren.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 4,2 % van het bbp in 2020 tot 9 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een verdere stijging tot 74,5 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 10,6 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 6,25 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In haar voorjaarsprognoses 2021 verwacht de Commissie een geringer begrotingseffect van de maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie en ter ondersteuning van de economie, waarbij wordt uitgegaan van een lager tekort dan in het stabiliteitsprogramma 2021, namelijk 7,5 % van het bbp in 2021 met een schuldquote van 73,1 % van het bbp.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Duitsland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Duitsland in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp. Deze niet-tijdelijke maatregelen omvatten ook investeringen van ongeveer 0,1 % van het bbp, die de groei op middellange termijn en dus de houdbaarheid zouden ondersteunen.

(14) 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 0,03 % van het bbp in 2020, 0,3 % in 2021, 0,1 % in 2022, 0,1 % in 2023, 0,1 % in 2024, 0,1 % in 2025, en 0,04 % in 2026. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene

([5]) 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.

begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Duitsland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 3 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 74 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op + 0,5 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 1,5 % van het bbp in 2023 tot 0,5 % van het bbp in 2024, en tot 0 % van het bbp in 2025, wanneer een begrotingsevenwicht wordt bereikt. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld + 0,9 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting ongewijzigd blijven ([8]). Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren. Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,7 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 2,75 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Duitsland dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 73,25 % van het bbp in 2023 tot 72 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Duitsland geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Duitsland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

---

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

BEVEELT DUITSLAND 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/06)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Estland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Estland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling over het economische beleid van de eurozone van 2021 heeft de Raad aangegeven dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Estland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 33).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Estland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Estland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Estland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 4,9 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 18,2 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 4,7 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 2,7 % ([5]) ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Estland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 1,5 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

([5]) Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat geen raming van het totaalbedrag van discretionaire begrotingsmaatregelen.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Estland 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.

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de reële groei van het bbp naar verwachting 2,5 % bedragen in 2021 en 4,8 % in 2022. Dat is in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, waarin sprake is van een reële groei van het bbp met 2,8 % in 2021 en 5,0 % in 2022.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 4,9 % van het bbp in 2020 tot 6 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 21,4 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 bedroeg de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 6,3 % van het bbp, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 3,3 % van het bbp in 2020 en 2021 ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Estland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Estland in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit lopende uitgaven. Die niet-tijdelijke maatregelen omvatten ook investeringen ter grootte van ongeveer een derde procent van het bbp, die de groei op middellange termijn en dus de houdbaarheid zouden ondersteunen.

(14) In het stabiliteitsprogramma 2021 wordt uitgegaan van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: 0,4 % in 2021, 0,5 % in 2022, 0,7 % in 2023 en 0,7 % in 2024. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([6]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De

([6]) 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.

analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Estland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 3,8 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van het economisch herstel en de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 24,6 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op + 1,6 % van het bbp ([7]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,7 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 3,2 % van het bbp in 2023 tot 2,2 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 dus niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 1,1 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren ([9]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5,75 % ([10]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Estland dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen van 27,4 % van het bbp in 2023 tot 28 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Estland geacht lage risico's te lopen voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Estland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT ESTLAND 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;

([7]) 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.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

([10]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/07)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Ierland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Ierland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Ierland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Ierland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 39).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Ierland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Ierland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Ierland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 5,0 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 59,5 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 5,7 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,9 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Ierland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 1,2 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Ierland 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.

---

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Na een reële bbp-groei van 3,4 % in 2020 wordt volgens het stabiliteitsprogramma een groei van 4,5 % verwacht in 2021, wat in overeenstemming is met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. De reële groei van het bbp in 2022 bedraagt zowel volgens het stabiliteitsprogramma 2021 als volgens de prognoses van de Commissie 5,0 %.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 5,0 % van het bbp in 2020 tot 4,7 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 62,2 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verslechtering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 5,4 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 3,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Ierland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Ierland 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 meestal tijdelijk of gaan gepaard met compenserende maatregelen.

(14) 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 0,02 % van het bbp in 2022, 0,07 % in 2023, 0,06 % in 2024 en 0,04 % in 2025. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven ten belope van 0,06 % in 2021 en 0,04 % in 2022.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Ierland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 2,8 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 60,2 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021

([5]) 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.

van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,4 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 1,2 % van het bbp in 2023 tot 0,7 % van het bbp in 2024 en 0,2 % van het bbp in 2025. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 1,6 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting ongewijzigd blijven. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunten van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,4 procentpunten van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 6,5 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Ierland dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 59,0 % van het bbp in 2023 tot 57,7 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Ierland geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Ierland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT IERLAND AAN OM:

1. in 2022 een ondersteunende begrotingskoers na te streven, 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;

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunten van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

3. bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de nationale 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/08)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Griekenland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Griekenland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Griekenland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Griekenland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 46).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Griekenland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Griekenland valt onder verscherpt toezicht overeenkomstig Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([5]), nadat het in 2018 met succes het programma voor financiële bijstand in het kader van het Europees stabiliteitsmechanisme heeft doorlopen. Bij de activering van verscherpt toezicht voor Griekenland op grond van de Uitvoeringsbesluiten (EU) 2018/1192 ([6]) en (EU) 2021/271 ([7]) van de Commissie is rekening gehouden met het feit dat Griekenland op middellange termijn maatregelen moet blijven nemen om de potentiële oorzaken van macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken, en tegelijkertijd structurele hervormingen moet implementeren om robuuste en duurzame economische groei te ondersteunen. Griekenland heeft in de vergadering van de Eurogroep van 22 juni 2018 toegezegd alle belangrijke hervormingen die in het kader van het programma werden vastgesteld, voort te zetten totdat deze volledig zijn voltooid. Ook heeft Griekenland toegezegd specifieke

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

([5]) 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 (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1).

([6]) 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).

([7]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/271 van de Commissie van 17 februari 2021 betreffende de verlenging van verscherpt toezicht voor Griekenland (PB L 61 van 22.2.2021, blz. 3).

acties te zullen ondernemen op het gebied van budgettair en budgettair-structureel beleid, sociale voorzieningen, financiële stabiliteit, arbeids- en productmarkten, privatisering, het functioneren van de rechtspraak, overheidsdiensten en corruptiebestrijding. Deze structurele hervormingen winnen aan belang tegen de achtergrond van de inspanningen van Griekenland om zijn economie opnieuw op te starten. Wanneer deze hervormingen met succes zullen zijn doorgevoerd en afgerond, zou dit aanzienlijk moeten helpen om de groei van Griekenland op middellange tot lange termijn te schragen. Griekenland is onderworpen aan kwartaalrapportage over zijn progressie bij de uitvoering van zijn toezeggingen in het kader van het verscherpt toezicht. Een gunstig verslag kan, op halfjaarlijkse basis, de weg vrijmaken voor schuldverlichtingsmaatregelen ter waarde van 0,7 % van het bruto binnenlands product (bbp) per jaar. De vrijgave van de eerste vier tranches van beleidsafhankelijke schuldmaatregelen voor in totaal 3 252 miljoen EUR is uitgevoerd na het akkoord van de Eurogroep in, respectievelijk, april 2019, december 2019, juni 2020 en november 2020. Het tiende verslag over het verscherpt toezicht waarin een beoordeling wordt gemaakt over de voortgang van Griekenland met de uitvoering van zijn toezeggingen, is op 2 juni 2021 bekendgemaakt.

(9) Op 29 april 2021 heeft Griekenland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(10) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Griekenland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 9,7 % van het bbp en steeg de overheidsschuld tot 205,6 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 11,3 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,9 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Griekenland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 2,2 % van het bbp; volgens ramingen van de Commissie bedroeg de daadwerkelijke opname van de overheidsgaranties in 2020 minder dan ½ % van het bbp.

(11) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Griekenland besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium noch aan het schuldcriterium was voldaan.

(12) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 voorzichtig en rekent met een reële bbp-groei die rond 0,5 procentpunt lager zal uitkomen dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Dit verschil valt te verklaren door andere aannames over het verloop van de COVID-19-pandemie, de benutting van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het tempo van het herstel van de toeristische sector. De macro-economische prognoses voor 2022 in het kader van het stabiliteitsprogramma 2021 liggen dicht bij de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 9,7 % van het bbp in 2020 tot 9,9 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 204,8 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 11,6 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 6,4 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. De prognoses van het overheidstekort zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Wat de schuldquote betreft, komen de prognoses in het stabiliteitsprogramma 2021 lager uit dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, die verwacht dat de schuldquote 208,8 % van het bbp zal bereiken. Dit verschil is het gevolg van andere aannames over privatiseringsopbrengsten, nettoaccumulatie van financiële activa en aanpassingen van kas- naar transactiebasis.

(14) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Griekenland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Griekenland 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 en voor 2022 aangekondigde discretionaire begrotingsmaatregelen zijn tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard.

(15) 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 0,9 % van het bbp in 2021, 1,7 % van het bbp in 2022, 1,6 % van het bbp in 2023, 1,6 % van het bbp in 2024, 1,5 % van het bbp in 2025 en 1,5 % van het bbp in 2026. Het programma gaat tevens uit van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van

1,4 % van het bbp in 2021, 1,4 % van het bbp in 2022, 1,1 % van het bbp in 2023, 1,1 % van het bbp in 2024, 1 % van het bbp in 2025 en 0,5 % van het bbp in 2026. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie worden deze subsidies meegenomen in de begrotingsprognoses, terwijl voor de leningen wordt uitgegaan van een lager bedrag in 2022 op basis van een uniforme jaarlijkse uitkering in de periode na 2021.

(16) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([8]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(17) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(18) In het stabiliteitsprogramma 2021 van Griekenland wordt voor het overheidstekort een daling tot 2,9 % van het bbp in 2022 verwacht, voornamelijk als gevolg van het verwachte economische herstel en de stopzetting van de tijdelijke steunmaatregelen die in 2020 en 2021 zijn genomen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 189,5 % van het bbp in 2022. De prognoses van het overheidstekort zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Wat de schuldquote betreft, komen de prognoses in het stabiliteitsprogramma 2021 lager uit dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Het verschil valt te verklaren door andere aannames over het kassaldo, de privatiseringsopbrengsten en de nettoaccumulatie van financiële activa. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 2,4 % van het bbp ([9]). De positieve bijdrage van met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting een stijging met 0,3 procentpunt van het bbp opleveren. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,9 procentpunt van het bbp leveren ([10]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren.

(19) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

([8]) 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.

([9]) 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.

([10]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,9 procentpunt van het bbp leveren.

(20) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting uitkomen op 0,4 % van het bbp in 2023 en in 2024 omslaan in een overschot van 0,6 % van het bbp. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,6 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([11]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,6 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 1¼ % ([12]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Griekenland dus zouden kunnen verhogen.

(21) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 176,7 % van het bbp in 2023 tot 166,1 % van het bbp in 2024. Gezien zijn hoge schuldquote, die naar verwachting slechts geleidelijk zal dalen, wordt Griekenland geacht op middellange termijn te worden geconfronteerd met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting, zoals blijkt uit de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse. Het tiende verscherpt-toezichtverslag wijst op andere factoren die van belang zijn voor een algemene beoordeling van de houdbaarheid van de schuld, met name dat de samenstelling en het looptijdprofiel van de overheidsschuld de kwetsbaarheden van de schuld mitigeren, terwijl voorwaardelijke verplichtingen een extra risico inhouden.

(22) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(23) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Griekenland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT GRIEKENLAND AAN:

1. De herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid te voeren. 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([11]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([12]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/09)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Spanje aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Spanje 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Spanje (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 54).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Spanje al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Spanje zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Spanje volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 11,0 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 120,0 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 8,1 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 4,0 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Spanje verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 15 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 8 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Spanje besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. De afwijking van 0,6 procentpunt van het bbp tussen de ramingen van de Commissie (5,9 %) en die van het stabiliteitsprogramma 2021 (6,5 %) voor de groei van het bbp in 2021 wordt verklaard door de enigszins andere uitgavenprofielen met betrekking tot subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De Commissie verwacht een meer graduele absorptie van de subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit terwijl het macro-economische scenario van het stabiliteitsprogramma 2021 gebaseerd is op een meer versneld gebruik van de middelen, hetgeen resulteert in hogere economische groei. In 2022 zijn de prognoses grotendeels in lijn, met slechts een kleine afwijking.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 11,0 % van het bbp in 2020 tot 8,4 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 119,5 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 5,8 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 1,9 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie waarin het tekort op 7,6 % van het bbp wordt geraamd. De afwijking is te verklaren door het verschil in de prognoses voor de overheidsuitgaven. De Commissie verwacht met name dat de overheidsuitgaven voor sociale overdrachten en andere uitgaven lager zullen zijn dan wat in het stabiliteitsprogramma 2021 wordt geraamd.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Spanje begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Spanje 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 maatregelen zijn tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard.

(14) Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door subsidies worden gefinancierd ten belope van 0,04 % van het GDP in 2020, 1,8 % van het bbp in 2021, 1,9 % in 2022, 1,4 % in 2023, en 0,1 % in 2024. De financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal naar verwachting nagenoeg volledig binnen de periode van het stabiliteitsprogramma 2021 worden gebruikt aangezien ongeveer 95 % van de in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan Spanje toegewezen subsidies in 2021-2023 zou worden aangewend. Het stabiliteitsprogramma 2021 vermeldt ook de mogelijkheid om in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit leningen aan te vragen die in een later stadium tot 6,3 % van het bbp zouden oplopen. Daardoor zou het Spaanse herstel- en veerkrachtplan in omvang kunnen verdubbelen. De begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma 2021 nemen echter niet de directe effecten van de subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de uitgaven- en ontvangstenplannen op maar alleen de indirecte effecten die betrekking hebben op de hogere bbp-groei. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie nemen de subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zoals gepland door Spanje in zijn begrotingsprognoses tot 2022 niet volledig op, vanwege verschillende aannamen over het tijdstip waarop projecten in het kader van het Spaanse herstel- en veerkrachtplan het stadium ingaan waarin de uitgaven daadwerkelijk zullen plaatsvinden zodat deze ook effect beginnen te hebben op de groei van het bbp.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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

([5]) 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.

verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) In het stabiliteitsprogramma 2021 van Spanje wordt voor het overheidstekort een daling tot 5,0 % 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 dalen tot 115,1 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,5 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,6 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4,0 % van het bbp in 2023 tot 3,2 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal naar verwachting niet teruglopen tot minder dan 3 % van het bbp gedurende de looptijd van het stabiliteitsprogramma 2021. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld + 0,9 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,9 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 2,5 %. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Spanje dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 113,3 % van het bbp in 2023 tot 112,1 % van het bbp in 2024. In het licht van de hoge schuldratio, die naar verwachting slechts geleidelijk zal dalen, wordt Spanje geacht op middellange termijn te worden geconfronteerd met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting, zoals blijkt uit de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven en daarnaast een aantal gedifferentieerde kwantitatieve elementen moeten omvatten, als onderdeel van de richtsnoeren voor de middellange termijn. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Spanje van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT SPANJE AAN:

1. de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid voort te zetten; 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/10)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Frankrijk aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Frankrijk 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Frankrijk en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Frankrijk (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 62).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Frankrijk al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige discretionaire 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 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Frankrijk zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Frankrijk volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 9,2 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 115,7 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 6,2 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,3 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Frankrijk verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 17,4 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 6 % van het bbp.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van Frankrijk besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig. Het stabiliteitsprogramma 2021 voorziet in een prognose van bbp-groei met 5 % en 4 % in respectievelijk 2021 en 2022, terwijl de Commissie een stijging van het bbp verwacht met 5,7 % en 4,2 % voor dezelfde jaren. Voor 2021 verwacht de Commissie een hogere groei doordat de bijdrage daaraan van de binnenlandse vraag en de netto-uitvoer hoger ligt dan in het stabiliteitsprogramma 2021. Meer in het bijzonder voorziet de Commissie een minder dynamische particuliere consumptie, terwijl de investeringen en de uitvoer volgens de verwachtingen sneller zullen toenemen dan in het macro-economische scenario van het stabiliteitsprogramma 2021. Voor 2022 is de hogere groeiverwachting van de Commissie voornamelijk het gevolg van een hogere bijdrage van de netto-uitvoer aan de groei, terwijl de algemene bijdrage van de binnenlandse vraag ruimschoots vergelijkbaar zal zijn met die van het stabiliteitsprogramma 2021.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 9,2 % van het bbp in 2020 tot 9,0 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 117,8 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 6,2 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 4,0 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Frankrijk begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Frankrijk in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen en voor 2022 aangekondigde discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit een permanente vermindering van de belastingen op de productie, de stijging van de ambtenarenlonen, hoofdzakelijk in het zorgstelsel, en kapitaaloverdrachten. Die niet-tijdelijke maatregelen omvatten ook investeringen van ongeveer 0,1 % van het bbp, die de groei op middellange termijn en dus de houdbaarheid zouden ondersteunen.

(14) 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 0,7 % van het bbp in 2021 en 0,9 % vanaf 2022. In de voorjaarsprognoses van de Commissie zijn in haar begrotingsprognoses subsidies opgenomen die op 0,8 % en 0,4 % van het bbp in respectievelijk 2021 en 2022 worden geraamd.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

([5]) 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.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Frankrijk gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 5,3 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 116,3 % van het bbp in 2022. Terwijl de schuldprognose overeenstemt met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, ligt de tekortprognose boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, voornamelijk ten gevolge van het lagere tekort dat de Commissie in 2021 verwacht en het enigszins minder gunstige macro-economische scenario in het stabiliteitsprogramma 2021. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — neutraal geacht ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,3 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4,4 % van het bbp in 2023 tot 3,9 % van het bbp in 2024, 3,5 % in 2025 en 3,2 % in 2026. Volgens de verwachting zou het overheidstekort niet langer 3 % van het bbp overschrijden in 2027 en zou het dan 2,8 % van het bbp bereiken. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,4 % van het bbp. Het programma bevat niet de informatie die nodig is om de bijdragen van de door de Unie gefinancierde uitgaven, de nationaal gefinancierde investeringen en de nationaal gefinancierde lopende primaire uitgaven aan de begrotingskoers te ramen. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 2,25 % ([8]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Frankrijk dus zouden kunnen verhogen.

([6]) 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.
([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([8]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(20) De overheidsschuldratio zal naar verwachting stijgen van 117,2 % van het bbp in 2023 tot 118,0 % van het bbp in 2024 en tot 118,3 % van het bbp in 2025, alvorens te dalen tot 118,2 % en 117,7 % van het bbp in respectievelijk 2026 en 2027. In het licht van de hoge schuldquote, die naar verwachting slechts geleidelijk zal dalen, wordt Frankrijk geacht op middellange termijn te worden geconfronteerd met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting, zoals blijkt uit de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Frankrijk van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT FRANKRIJK AAN:

1. De herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid te voeren. 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Kroatië

(2021/C 304/11)

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 beleid ([1]), en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Kroatië aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Kroatië 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).
([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Kroatië (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 68).
([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 29 april 2021 heeft Kroatië zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Kroatië volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 7,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 88,7 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 8,1 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,8 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Kroatië verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 4,6 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

(8) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Kroatië besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is realistisch in 2021 en gunstig in 2022. Hierin wordt met name een iets sterkere groei dan in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie verwacht in 2021 (5,2 % tegenover 5 %) en vooral in 2022 (6,6 % tegenover 6,1 %). Dit is voornamelijk het gevolg van de positievere prognoses van de particuliere consumptie en de investeringen, terwijl de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie iets optimistischer zijn over de bijdrage van de uitvoer.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 7,4 % van het bbp in 2020 tot 3,8 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 86,6 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 4,6 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In vergelijking voorzien de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie niet dat het tekort in 2021 zo

sterk zal afnemen (4,6 % van het bbp). De verschillen zijn het meest uitgesproken aan de zijde van de ontvangsten, die volgens de prognose van het convergentieprogramma 2021 duidelijk boven het groeipercentage van het nominale bbp zullen uitstijgen. Ondertussen wordt verwacht dat de wederopbouw na de aardbevingen van 2020 in Zagreb en Petrinja een — zij het uitzonderlijk — effect zal hebben op de uitgaven.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Kroatië begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Kroatië in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn meestal tijdelijk of zijn met compenserende maatregelen gepaard gegaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 0,3 % van het bbp, hoofdzakelijk bestaande uit verlagingen van de inkomstenbelasting.

(12) Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door subsidies worden gefinancierd ten belope van 0,4 % van het bbp in 2021, 1,9 % in 2022, 2,4 % in 2023, 2,3 % in 2024, 1,7 % in 2025 en 1 % in 2026. In haar voorjaarsprognoses 2021 neemt de Commissie die subsidies in ongeveer hetzelfde tempo op in haar begrotingsprognoses voor 2021 en 2022.

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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) Het convergentieprogramma 2021 van Kroatië gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 2,6 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de sterke groei van de inkomsten en de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 82,5 % van het bbp in 2022. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie worden in 2022 een hogere tekortratio en een hogere schuldratio verwacht van respectievelijk 3,2 % van het bbp en 82,9 % van het bbp, waarbij het verschil grotendeels

([5]) 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.

toe te schrijven is aan een basiseffect uit 2021. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 2,4 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 1,5 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,8 procentpunt van het bbp leveren.

(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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 1,9 % van het bbp in 2023 tot 1,5 % van het bbp in 2024. Op basis van het convergentieprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,1 % van het bbp. Uitgaven gefinancierd met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,6 procentpunt van het bbp leveren. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,6 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3,25 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Kroatië dus zouden kunnen verhogen.

(18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 79,5 % van het bbp in 2023 tot 76,8 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Kroatië geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Kroatië van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT KROATIË 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. De groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle 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.

([6]) 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.
([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/12)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Italië aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Italië 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Italië (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 74).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Italië al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige discretionaire 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 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Italië zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Italië volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 9,5 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 155,8 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 8,0 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Italië verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 24,8 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van deze liquiditeitssteun in 2020 kwam ruwweg overeen met 7 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Italië besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

---

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp naar verwachting groeien met 4,5 % in 2021 en 4,8 % in 2022. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een gematigd lagere reële bbp-groei van 4,2 % in 2021 en 4,4 % in 2022, voornamelijk als gevolg van het lagere verwachte gebruik van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2021 en 2022 op basis van de recentere indicaties in het nationale herstel- en veerkrachtplan.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 9,5 % van het bbp in 2020 tot 11,8 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 159,8 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 10,4 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Italië begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Italië in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op 1 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit een verlaging van de socialezekerheidsbijdragen in armere regio's, de verlenging van het belastingkrediet op het inkomen uit arbeid en de invoering van een gezinstoelage. Die niet-tijdelijke maatregelen omvatten ook investeringen ter grootte van ongeveer een derde procent van het bbp, die naar verwachting de groei op middellange termijn en dus de houdbaarheid zullen ondersteunen.

(14) 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 0,6 % van het bbp in 2021, 0,9 % in 2022, 1,4 % in 2023, 0,5 % in 2024 en 0,2 % in 2025. Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat tevens uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,3 % van het bbp in 2020, 0,8 % in 2021, 0,9 % in 2022, 0,7 % in 2023, 1,3 % in 2024, 1,2 % in 2025 en 1,0 % in 2026. In haar voorjaarsprognoses 2021 neemt de Commissie deze subsidies niet volledig op in haar begrotingsprognoses, wat in overeenstemming is met de recentere indicaties in het nationale herstel- en veerkrachtplan, dat na het stabiliteitsprogramma 2021 is afgerond. In plaats daarvan gaan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie 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 en 0,7 % van het bbp in 2022.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en

([5]) 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.

veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. De algemene begrotingskoers wordt vervolgens gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Italië gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 5,9 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen en de lagere steun van de automatische stabilisatoren. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 156,3 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 2,2 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,4 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 1,3 procentpunten van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4,3 % van het bbp in 2023 tot 3,4 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal daarom naar verwachting vóór het aflopen van het programma niet weer dalen tot onder 3 % van het bbp. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,4 % van het bbp ([8]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,4 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([9]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting zorgen voor een neutrale bijdrage. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 2 % ([10]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Italië dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 155 % van het bbp in 2023 tot 152,7 % van het bbp in 2024. In het licht van de hoge schuldquote, die naar verwachting mettertijd slechts geleidelijk zal afnemen, wordt Italië geacht hoge risico's te lopen voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) De ramingen in deze overweging zijn gebaseerd op de gedetailleerde begrotingsprognoses die Italië in het kader van het stabiliteitsprogramma 2021 heeft verstrekt. Behalve voor de algemene cijfers voor het overheidstekort en de overheidsschuld wordt in de door Italië verstrekte prognoses geen rekening gehouden met het voor mei 2021 aangekondigde begrotingspakket. Dit pakket, dat op 20 mei 2021 werd goedgekeurd, bevatte aanvullende noodhulp in 2021 en meer middelen voor nationaal gefinancierde investeringsprojecten in de komende jaren.

([9]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([10]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Italië van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT ITALIË AAN:

1. de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid te voeren; nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden; de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken;

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/13)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Cyprus aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Cyprus 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Cyprus en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Cyprus (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 82).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Cyprus al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 29 april 2021 heeft Cyprus zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Cyprus volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 5,7 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 118,2 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 7,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,6 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Cyprus verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 1,9 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Cyprus besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 gunstig. Volgens de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zal het reële bbp van Cyprus naar verwachting groeien met 3,1 % in 2021 en 3,8 % in 2022. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de economie van Cyprus naar verwachting groeien met 3,6 % in 2021 en 3,8 % in 2022. Het in het stabiliteitsprogramma 2021 aangegeven groeipercentage voor 2021, dat verhoudingsgewijs hoger is, wordt aangestuurd door een sterkere particuliere consumptie.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 5,7 % van het bbp in 2020 tot 4,7 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 111,9 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 6,5 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 3,4 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Cyprus begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Cyprus in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn meestal tijdelijk of zijn met compenserende maatregelen gepaard gegaan.

(14) 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 0,6 % in 2021, 0,4 % in 2022, 0,4 % in 2023 en 0,4 % in 2024. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt er daarentegen van uitgegaan dat de in het herstel- en veerkrachtplan opgenomen hervormingen en investeringen een totaal budgettair effect zullen hebben van 0,3 % van het bbp in 2021 en 0,5 % van het bbp in 2022.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene

([5]) 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.

begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Cyprus gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 0,9 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 103,9 % van het bbp in 2022. Deze prognoses liggen onder de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. De Commissie verwacht een tekort van 2 % van het bbp, voornamelijk als gevolg van hogere verwachte uitgaven en lagere ontvangsten, en een overheidsschuldquote van 106,6 % van het bbp in 2022. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,3 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,4 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidsoverschot naar verwachting toenemen van 0,1 % van het bbp in 2023 tot 1,6 % van het bbp in 2024. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 2,8 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 2,8 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Cyprus dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 99,5 % van het bbp in 2023 tot 92,9 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Cyprus geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Cyprus van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT CYPRUS 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 nationale 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/14)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Letland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Letland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Letland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Letland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 89).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Letland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 15 april 2021 heeft Letland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Letland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 4,5 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 43,5 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg –4 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,5 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Letland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 1,7 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Letland 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.

---

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig. De verwachte reële groei van het bbp in het stabiliteitsprogramma 2021 is lager dan die in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, voornamelijk als gevolg van een lagere groei van de uitvoer. Bovendien wordt in het stabiliteitsprogramma 2021 in 2021 een verdere afname van de werkgelegenheid en in 2022 een langzamer herstel dan in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie verwacht.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 5,4 % van het bbp in 2020 tot 9,3 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 48,9 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 8,7 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 2,9 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. De prognoses van het tekort en de schuld liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. In het stabiliteitsprogramma 2021 wordt een sterkere stijging van de uitgaven verwacht, met name voor de overige uitgaven, dan in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Bovendien zullen de ontwikkelingen aan de ontvangstenzijde volgens de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gunstiger zijn, als gevolg van het optimistischere macro-economische scenario waarvan in die prognoses wordt uitgegaan.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Letland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Letland in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, hoofdzakelijk bestaande uit loonsverhogingen in de overheidssector, met name voor gezondheidswerkers.

(14) Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd uit subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,1 % in 2021, 0,8 % in 2022 en 0,8 % in 2023. Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat ervan uit dat bij de uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven sprake zal zijn van enige backloading, zodat in 2024 en 2025 hogere uitgaven gepland zijn. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van

([5]) 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.

uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Letland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 2,7 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 50,3 % van het bbp in 2022. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, voornamelijk als gevolg van het gunstigere macro-economische scenario in die prognoses. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,8 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,6 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 1,3 % van het bbp in 2023 tot 0,3 % van het bbp in 2024. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld + 1,4 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal in 2023 en 2024 gemiddeld naar verwachting met 0,3 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 4,75 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Letland dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 48,8 % van het bbp in 2023 tot 48,5 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Letland geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Letland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

---

([6]) 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.
([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

BEVEELT LETLAND 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. De groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/15)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Litouwen aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Litouwen 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Litouwen en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Litouwen (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 95).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Litouwen al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Op 21 december 2020 heeft Litouwen een geactualiseerd ontwerpbegrotingsplan voor 2021 ingediend. De Commissie was van oordeel dat het geactualiseerde ontwerpbegrotingsplan van Litouwen al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het geactualiseerde ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige discretionaire 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 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Litouwen zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Litouwen volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 7,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 47,3 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 8,0 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 7,1 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Litouwen verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 2,7 % van het bbp. Volgens ramingen van de Commissie bedroeg de daadwerkelijke opname van de overheidsgaranties in 2020 minder dan ½ % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Litouwen 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.

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig. Volgens de prognoses zal het reële bbp groeien met 2,6 % in 2021 en 3,2 % in 2022. Het macro-economische scenario hield geen rekening met investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten worden gefinancierd. Volgens de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zal het reële bbp naar verwachting groeien met 2,9 % in 2021 en 3,9 % in 2022. De bbp-prognoses van de Commissie liggen hoger, voornamelijk als gevolg van de veronderstelling dat de binnenlandse vraag zich sterker zal herstellen, met inbegrip van investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten worden gefinancierd.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 7,4 % van het bbp in 2020 tot 8,1 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 52,1 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 8,9 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,2 % 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, waarin wordt verwacht dat het overheidstekort in 2021 8,2 % van het bbp zal bedragen en de schuldquote 51,9 % van het bbp.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Litouwen begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Litouwen in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit verhogingen van de overheidslonen, de pensioenen en andere uitkeringen.

(14) 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, 1,0 % in 2023 en 0,9 % in 2024. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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

([5]) 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.

verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Litouwen gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 6,0 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 54,2 % van het bbp in 2022. Deze prognoses stroken met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, waarin wordt verwacht dat het overheidstekort 6,0 % van het bbp zal bedragen en de schuldquote 54,1 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 2,0 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,5 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting zorgen voor een expansieve bijdrage van 1,8 procentpunten van het bbp.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4,0 % van het bbp in 2023 tot 2,2 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 dus niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld + 2,1 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,9 procentpunten van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5¼ % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Litouwen dus zouden kunnen verhogen.

(20) Verwacht wordt dat de overheidsschuldquote in 2023 en 2024 57,9 % van het bbp zal blijven. Litouwen wordt geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven en daarnaast een aantal gedifferentieerde kwantitatieve elementen moeten omvatten, als onderdeel van de richtsnoeren voor de middellange termijn. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Litouwen van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT LITOUWEN 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. De groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/16)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Luxemburg aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Luxemburg 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Luxemburg en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Luxemburg (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 101).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Luxemburg al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Luxemburg zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Luxemburg volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 4,1 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 24,9 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 6,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,6 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Luxemburg verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 5,7 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Luxemburg 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.

---

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is realistisch in 2021 en gunstig in 2022. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp in 2021 groeien met 4,0 %, tegenover 4,5 % volgens de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, waarin rekening wordt gehouden met een sterkere bijdrage van de binnenlandse vraag en de netto-uitvoer aan de groei. Voor 2022 verwacht het stabiliteitsprogramma 2021 wegens de sterkere stijging van de bijdrage van de netto-uitvoer een hogere groei van het reële bbp dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie (4,0 % tegenover 3,3 %).

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 4,1 % van het bbp in 2020 tot 2,0 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 26,8 % van het bbp verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 4,3 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 0,6 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een vergelijkbare schuldquote in 2021 maar van een grotere verbetering van het tekort, tot 0,3 % van het bbp, die voornamelijk verband houdt met een grotere daling van de overheidsuitgaven.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Luxemburg begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Luxemburg in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn meestal tijdelijk of zijn met compenserende maatregelen gepaard gegaan.

(14) Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat nog geen ontvangsten van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan bij gebrek aan voldoende gedetailleerde informatie over het nationale herstel- en veerkrachtplan evenwel uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven van ongeveer 0,03 % van het bbp per jaar.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De

([5]) 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.

analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Luxemburg gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 1,3 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van hogere overheidsinkomsten en de daling van de sociale uitgaven door de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 28,0 % van het bbp in 2022. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een lager tekort (0,1 %) en lagere schuldquoten (26,8 %). Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,2 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting ongewijzigd blijven. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 0,4 % van het bbp in 2023 tot 0,0 % van het bbp in 2024 en omslaan in een overschot van 0,4 % van het bbp in 2025. Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5 % ([8]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Luxemburg dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 28,4 % van het bbp in 2023 tot 28,2 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Luxemburg geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Luxemburg van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT LUXEMBURG AAN:

1. in 2022 een ondersteunende begrotingskoers na te streven, 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;

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Hongarije

(2021/C 304/17)

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 beleid [1], en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Hongarije aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Hongarije 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Hongarije (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 107).

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 30 april 2021 heeft Hongarije zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Hongarije volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 8,1 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 80,4 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 5,9 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 6,3 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Hongarije verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 6,8 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met ½ % van het bbp.

(8) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Hongarije besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig. Volgens het convergentieprogramma 2021 wordt een reële bbp-groei verwacht van 4,3 % in 2021 en 5,2 % in 2022. Dit is een minder solide herstel dan werd geraamd in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en is voornamelijk te wijten aan het feit dat de heropleving van de uitvoer en de particuliere consumptie trager was dan verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zijn de prognoses voor de groeivoet van het nominale bbp en de voornaamste belastinggrondslagen, met inbegrip van de vergoeding van werknemers en particuliere consumptie, iets lager dan die in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en grotendeels vergelijkbaar in 2022.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 8,1 % van het bbp in 2020 tot 7,5 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 79,9 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 5,1 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 3,0 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere tekortquote (6,8 %) en een lagere schuldquote (78,6 %) in 2021, wat een weerspiegeling is van de sterkere economische groei en de stijgende belastinginkomsten.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Hongarije begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Hongarije in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 2 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit loonsverhogingen voor gezondheidswerkers, een geleidelijke herinvoering van de dertiende maand pensioenuitkering en de vrijstelling van de personenbelasting voor werknemers jonger dan 25.

(12) Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,9 % van het bbp in 2021, 0,9 % in 2022, 1,0 % in 2023, 0,6 % in 2024 en 0,4 % in 2025. In de begrotingsprognoses 2021 in het kader van de voorjaarsprognoses van de Commissie zijn deze subsidies bij gebrek aan voldoende gedetailleerde informatie over het nationaal herstel- en veerkrachtplan op de afsluitingsdatum niet volledig opgenomen. In plaats daarvan gaan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie ervan uit dat de volledige toegekende subsidies lineair zullen worden opgenomen over de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, te beginnen in de tweede helft van 2021 en eindigend in 2026. De investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bedragen volgens de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie 0,4 % van het bbp in 2021 en 0,8 % in 2022.

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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) Het convergentieprogramma 2021 van Hongarije gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 5,9 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van het economische herstel. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 79,3 % van het bbp. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere tekortquote (4,5 %) en een lagere schuldquote (77,1 %), dankzij de sterkere economische groei en de stijgende belastinginkomsten en de lagere grondslag voor het tekort in 2021. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van

([5]) 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.

de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op + 0,7 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,0 procentpunt van het bbp leveren.

(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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 3,9 % van het bbp in 2023 tot 3,0 % van het bbp in 2024 en 2,0 % van het bbp in 2025. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 dus niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het convergentieprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld + 0,3 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,4 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,6 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 6¾ % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Hongarije dus zouden kunnen verhogen.

(18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 77,5 % van het bbp in 2023 tot 75,7 % van het bbp in 2024 en tot 73,1 % van het bbp in 2025. Op basis van de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Hongarije geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Hongarije van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT HONGARIJE AAN OM:

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;

([6]) 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.
([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

3. bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de nationale 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/18)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Malta aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Malta 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

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

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad [4], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(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 bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 54,3 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 10,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 5,7 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Malta verstrekte 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; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op 1 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat 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.

---

[4] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 voorzichtig en voor 2022 gunstig. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 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 naar verwachting zal 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.

(12) 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 in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 12,5 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,6 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Malta begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten 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.

(14) 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 2021 in het kader van de voorjaarsprognoses van de Commissie zijn deze subsidies bij gebrek aan voldoende gedetailleerde informatie over het nationaal herstel- en veerkrachtplan op de afsluitingsdatum niet volledig opgenomen. In plaats daarvan gaan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van

([5]) 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.

uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) 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 de stopzetting van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 65,8 % van het bbp. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op 2,1 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,8 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 3,9 % van het bbp in 2023 tot 2,9 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 1,3 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5,5 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Malta dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 66 % van het bbp in 2023 tot 65,6 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Malta geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

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

---

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,1 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

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 nationale 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/19)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Nederland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Nederland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Nederland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 122).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Nederland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige discretionaire 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 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Nederland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Nederland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 4,3 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 54,5 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 6,0 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,0 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Nederland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 5,3 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 2 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Nederland 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.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is in 2021 en 2022 realistisch en is in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie laten voor 2021 en 2022 een sterkere groei van de particuliere consumptie zien (0,5 procentpunt meer in 2021 en 0,4 procentpunt meer in 2022), alsook een sterkere groei van de bruto investeringen in vaste activa in 2022 (0,3 procentpunt meer). Dit wordt gecompenseerd door een sterkere groei van de invoer in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, wat leidt tot een positieve netto-invoer, terwijl het stabiliteitsprogramma 2021 uitgaat van een negatieve netto-invoer.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 4,3 % van het bbp in 2020 tot 5,9 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 58,6 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 8,2 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 1,9 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In haar voorjaarsprognoses 2021 gaat de Commissie uit van een stijging van het overheidstekort tot 5,0 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 57,9 % van het bbp in 2021 verwacht. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn gebaseerd op begrotingsresultaten die in 2020 robuustere ontvangsten laten zien, die in 2021 naar verwachting ongeveer hetzelfde zullen blijven. Het lagere geraamde tekort leidt tot lagere schuldniveaus.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Nederland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Nederland in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, geheel bestaande uit kapitaaloverdrachten, voornamelijk uit het Nationaal Groeifonds.

(14) Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat nog geen ontvangsten van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven, gezien het ontbreken van voldoende gedetailleerde informatie over het nationale herstel- en veerkrachtplan.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van

([5]) 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.

uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 1,8 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van het economisch herstel en de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 56,9 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,4 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 1,4 % van het bbp in 2023 tot 1,1 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal naar verwachting weer dalen tot onder 3 % van het bbp in 2022. Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3 % ([8]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Nederland dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 56,0 % van het bbp in 2023 tot 55,3 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Nederland geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Nederland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT NEDERLAND AAN:

1. in 2022 een ondersteunende begrotingskoers na te streven, 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;

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/20)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Oostenrijk aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Oostenrijk 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Oostenrijk en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Oostenrijk (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 129).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Oostenrijk al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 28 april 2021 heeft Oostenrijk zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Oostenrijk volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 8,9 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 83,9 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 9,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 6,8 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Oostenrijk verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 3,5 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 2 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Oostenrijk besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp in 2021 gematigd groeien met 1,5 %, om in 2022 met 4,7 % sterk op te veren. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie was sprake van een reële groei van 3,4 % in 2021 en 4,3 % in 2022. Het verschil tussen deze beide prognoses valt in hoofdzaak toe te schrijven aan de verschillende sluitingsdata voor de gegevensopname, waardoor in de Commissieprognoses rekening kon worden gehouden met de meevallende flashraming van het bbp over het eerste kwartaal, die eind april 2021 werd gepubliceerd. Voorts wordt in de prognoses van de Commissie rekening gehouden met de versoepeling van de beperkingen in april 2021 in verschillende delen van het land en met de aankondiging van de regering dat de inperkingsmaatregelen midden mei 2021 aanmerkelijk zouden worden versoepeld.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 8,9 % van het bbp in 2020 tot 8,4 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 89,6 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 9,2 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,8 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in vergelijking met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie minder gunstig. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zal het overheidstekort in 2021 naar verwachting verbeteren tot 7,6 % van het bbp, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 87,2 % van het bbp in 2021 verwacht. Dat is vooral het gevolg van het gunstiger macro-economisch scenario in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Oostenrijk begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Oostenrijk in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, hoofdzakelijk bestaande uit investeringspremies, de introductie van degressieve afschrijving en een verlaging van de inkomstenbelasting voor personen, evenals kapitaaloverdrachten. Deze niet-tijdelijke maatregelen omvatten ook investeringen ten belope van ongeveer 0,1 % van het bbp, die naar verwachting de groei op middellange termijn en dus de houdbaarheid zullen ondersteunen.

(14) 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 0,02 % van het bbp in 2020, 0,1 % in 2021, 0,3 % in 2022, 0,3 % in 2023 en 0,2 % in 2024. In de voorjaarsprognoses van de Commissie zijn die subsidies volledig in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene

([5]) 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.

begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Oostenrijk gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 4,3 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de geraamde krachtige reële groei van de economie van 4,7 %, het verwachte herstel van de arbeidsmarkt en grote particuliere consumptie. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 88,1 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in vergelijking met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie minder gunstig. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zal het overheidstekort in 2022 naar verwachting verbeteren tot 3,0 % van het bbp, en wordt voor de schuldquote een daling tot 85,0 % van het bbp in 2022 verwacht. Dit komt grotendeels door een ander onderliggend macro-economisch scenario. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — neutraal geacht (op 0,0 % van het bbp) ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting eveneens een neutrale bijdrage leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 3,0 % van het bbp in 2023 tot 2,5 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal dus naar verwachting niet langer hoger zijn dan 3 % van het bbp in 2023. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,6 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Oostenrijk dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 88,1 % van het bbp in 2023 tot 87,6 % van het bbp in 2024. Oostenrijk wordt geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Oostenrijk van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT OOSTENRIJK 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Polen

(2021/C 304/21)

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 beleid ([1]), en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Polen aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Polen 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).
([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Polen en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Polen (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 135).
([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 30 april 2021 heeft Polen zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Polen volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 7,0 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 57,5 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 6,4 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 4,3 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. De verandering in de schuldquote was ook het gevolg van de uitgifte van obligaties door het Poolse Ontwikkelingsfonds (4,3 % van het bbp) in het kader van het beleid om de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis te bestrijden, waarvan een deel reeds is opgenomen in het overheidstekort van 2020. Polen verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 10,5 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan ½ % van het bbp.

(8) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Polen 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.

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is over het geheel genomen voorzichtig, in het bijzonder voor 2022. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal het reële bbp groeien met 3,8 % in 2021 en 4,3 % in 2022. Dit is een minder robuust herstel dan in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, waarin wordt uitgegaan van een groei van 0,2 procentpunt in 2021 en 1,1 procentpunt in 2022. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de Poolse economie niet is meegenomen in het centrale scenario van het convergentieprogramma 2021.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 7,0 % van het bbp in 2020 tot 6,9 % van het bbp in 2021, terwijl voor de schuldquote een stijging tot 60,0 % van het bbp in 2021 wordt verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 6,4 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 2,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Het verschil heeft in de eerste plaats te maken met de hogere uitgaven, onder meer voor de in het convergentieprogramma 2021 geplande maatregelen om de COVID-19-pandemie in te dammen.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Polen begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Polen in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn tijdelijk of zijn met compenserende maatregelen gepaard gegaan.

(12) Het convergentieprogramma 2021 bevat nog geen ontvangsten van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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 convergentieprogramma 2021 van Polen wordt voor het overheidstekort een daling tot 4,2 % van het bbp in 2022 verwacht, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 59,2 % van het bbp in 2022. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie omdat ze uitgaan van hogere uitgaven voor onder meer intermediair verbruik en sociale overdrachten, en ook voor de maatregelen om de COVID-19-pandemie in te dammen. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op + 0,1 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([5]) 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.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

(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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting dalen van 3,2 % van het bbp in 2023 tot 2,5 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 dus niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Het convergentieprogramma 2021 bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5,75 % ([8]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Polen dus zouden kunnen verhogen.

(18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 58,7 % van het bbp in 2023 tot 57,9 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Polen geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Polen van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT POLEN AAN:

1. in 2022 een ondersteunende begrotingskoers na te streven, 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([8]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/22)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Portugal aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Portugal 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Portugal (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 142).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Portugal al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Portugal zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Portugal volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 5,7 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 133,6 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van ongeveer 3 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Portugal verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op bijna 4 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 3,5 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Portugal besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp in 2021 groeien met 4 % en in 2022 met 4,9 %. Dit strookt met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. De contactintensieve sectoren werden bijzonder hard getroffen door de COVID-19-crisis. De neerwaartse risico's voor de macro-economische vooruitzichten blijven overheersen doordat Portugal sterk afhankelijk is van buitenlands toerisme, waarvoor de weg naar herstel nog steeds zeer onzeker is.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 5,7 % van het bbp in 2020 tot 4,5 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 128 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) −5 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van ongeveer 3 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Portugal begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Portugal in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, hoofdzakelijk bestaande uit extra uitgaven voor lonen in de overheidssector. Deze niet-tijdelijke maatregelen omvatten ook investeringen van ongeveer 0,1 % van het bbp, die de groei op middellange termijn en dus de houdbaarheid zouden ondersteunen.

(14) 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, 1,3 % van het bbp in 2022, 1,5 % van het bbp in 2023, 1,3 % van het bbp in 2024 en 1,1 % van het bbp in 2025. Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat eveneens uit van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,7 % van het bbp in 2021, 0,2 % van het bbp in 2022 en 0,1 % van het bbp in elk jaar van de periode 2023-2025. In de voorjaarsprognose 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en

([5]) 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.

veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Portugal gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 3,2 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen en de verwachte economische opleving. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 123 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 1,1 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,7 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 2,2 % van het bbp in 2023 tot 1,6 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2023 dus niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,3 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting ongewijzigd blijven. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Portugal dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 120,7 % van het bbp in 2023 tot 117,1 % van het bbp in 2024. In het licht van de hoge schuldquote, die naar verwachting geleidelijk zal dalen, wordt Portugal geacht op middellange termijn te worden geconfronteerd met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting, zoals blijkt uit de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Portugal van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT PORTUGAL AAN:

1. de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid na te streven; nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden; de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken;

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Roemenië

(2021/C 304/23)

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 beleid [1], en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 3 april 2020 heeft de Raad bij Besluit (EU) 2020/509 [3] vastgesteld dat in Roemenië een buitensporig tekort bestond wegens niet-naleving van het tekortcriterium in 2019. Dit was gebaseerd op de geactualiseerde begrotingsdoelstellingen van de regering, en de daaropvolgende publicatie van de cijfers over het overheidstekort van 4,3 % van het bbp bevestigde de inbreuk. De overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp was het resultaat van een voortdurende opbouw van begrotingsonevenwichtigheden als gevolg van een expansief begrotingsbeleid sinds 2016, in een periode van sterke economische groei. Op 3 april 2020 heeft de Raad ook een aanbeveling [4] gedaan om uiterlijk in 2022 een einde te maken aan het buitensporige overheidstekort in Roemenië.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Besluit (EU) 2020/509 van de Raad van 3 april 2020 betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Roemenië (PB L 110 van 8.4.2020, blz. 58).

[4] Aanbeveling van de Raad van 3 april 2020 om een einde te maken aan de situatie van een buitensporig overheidstekort in Roemenië (PB C 116 van 8.4.2020, blz. 1).

(3) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([5]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Roemenië aanbevolen het begrotingsbeleid voort te zetten overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 3 april 2020, en tegelijkertijd alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen.

(4) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([6]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(5) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. In die mededeling heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 5 mei 2021 heeft Roemenië zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, na de in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Roemenië volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 9,2 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 47,3 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 3,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 1,5 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Roemenië verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 4 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 1,5 % van het bbp.

(8) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van een groei van het reële bbp van 5,0 % in 2021 en 4,8 % in 2022. Voor beide jaren wordt ervan uitgegaan dat de binnenlandse vraag, met een sterke groei van de consumptie en de investeringen, de belangrijkste motor zal zijn. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie voor de groei van Roemenië liggen iets boven die van het convergentieprogramma 2021, met 5,1 % in 2021 en 4,9 % in 2022, mede als gevolg van de binnenlandse vraag.

(9) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 9,2 % van het bbp in 2020 tot 8 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 50,8 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 3,3 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 1,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(10) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Roemenië begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. De maatregelen die Roemenië 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 maatregelen zijn tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard. Tegelijkertijd was er een permanent begrotingseffect van expansieve maatregelen die vóór de COVID-19-pandemie waren genomen. Die maatregelen omvatten met name pensioenverhogingen en andere sociale uitgaven, evenals belastingverlagingen.

([5]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Roemenië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Roemenië (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 149).

([6]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het convergentieprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,1 % van het bbp in 2021, 0,6 % van het bbp in 2022, 1,2 % van het bbp in 2023, 1,2 % van het bbp in 2024, 0,9 % van het bbp in 2025 en 0,9 % van het bbp in 2026. Voorts gaat het convergentieprogramma 2021 uit van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 2,3 % van het bbp in 2025 en 2,5 % van het bbp in 2026. In de begrotingsprognoses van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn alleen de subsidies opgenomen, aangezien het convergentieprogramma 2021 ervan uitgaat dat de leningen ingaan na de periode van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(12) Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(13) Het convergentieprogramma 2021 van Roemenië gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 6,2 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 52,9 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn gunstiger dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,5 % van het bbp ([7]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,4 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

(14) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het convergentieprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4,4 % van het bbp in 2023 tot 2,9 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het convergentieprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,6 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([9]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,8 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5,75 % ([10]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Roemenië dus zouden kunnen verhogen.

(15) De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 53,3 % van het bbp in 2023 en dalen tot 52,4 % van het bbp in 2024. In het licht van het traject van bijzonder snel toenemende schuld op middellange termijn, voornamelijk als gevolg van het verwachte grote tekort voor 2022 en ongunstige financieringsvoorwaarden in vergelijking met andere lidstaten, wordt Roemenië geacht hoge risico's te lopen voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, op basis van de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse.

(16) Op 2 juni 2021 beval de Commissie de Raad aan een aanbeveling te doen om het buitensporige tekort van Roemenië uiterlijk in 2024 te corrigeren. Volgens die aanbeveling moet Roemenië een doelstelling voor een nominaal overheidstekort halen van 8,0 % van het bbp in 2021, 6,2 % van het bbp in 2022, 4,4 % van het bbp in 2023 en 2,9 % van het bbp in 2024, hetgeen spoort met een nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven van 3,4 % in 2021, 1,3 % in 2022, 0,9 % in 2023 en 0,0 % in 2024. Dit komt overeen met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,7 % van het bbp in 2021, 1,8 % van het bbp in 2022, 1,7 % van het bbp in 2023 en 1,5 % van het bbp in 2024.

([7]) 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.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

([9]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

([10]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(17) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Roemenië van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT ROEMENIË AAN:

1. een begrotingsbeleid te voeren overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 om een einde te maken aan de situatie van een buitensporig overheidstekort in Roemenië ([11]).

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([11]) Zie bladzijde XX van dit Publicatieblad.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

om een einde te maken aan de situatie van een buitensporig overheidstekort in Roemenië

(2021/C 304/24)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 7,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moeten de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden.

(2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.

(3) Naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie heeft de Raad op 3 april 2020 bij Besluit (EU) 2020/509 ([1]), overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag besloten dat er in Roemenië een buitensporig tekort bestond en een aanbeveling gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2022 te corrigeren ([2]) (de "aanbeveling van de Raad van 3 april 2020"), overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([3]).

(4) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact aangenomen. 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 van de Raad ([4]) 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 die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact te activeren, vervuld waren. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie.

(5) Op 15 september 2020 heeft Roemenië zijn verslag ingediend over de maatregelen die naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van 3 april 2020 zijn genomen. In dat verslag werd gewezen op een aanzienlijke verslechtering van de overheidsfinanciën van Roemenië in 2020, voornamelijk als gevolg van de COVID-19-pandemie.

(6) Op 18 november 2020 heeft de Commissie een mededeling over de begrotingssituatie in Roemenië aangenomen. In het licht van de aanhoudende uitzonderlijke onzekerheid als gevolg van de COVID-19-pandemie en de buitengewone macro-economische en budgettaire gevolgen ervan was de Commissie van oordeel dat in dat stadium geen besluit kon worden genomen over verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van Roemenië. Met name was het door deze uitzonderlijke onzekerheid, onder meer ten aanzien van het uittekenen van een geloofwaardig pad voor het begrotingsbeleid, voor de Commissie niet mogelijk om in dat stadium een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag voor te leggen. De Commissie verklaarde

([1]) Besluit (EU) 2020/509 van de Raad van 3 april 2020 betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Roemenië (PB L 110 van 8.4.2020, blz. 58).

([2]) Aanbeveling van de Raad van 3 april 2020 om een einde te maken aan de situatie van een buitensporig overheidstekort in Roemenië (PB C 116 van 8.4.2020, blz. 1).

([3]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([4]) 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 beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1).

dat zij de begrotingssituatie van Roemenië in het voorjaar van 2021 opnieuw zou beoordelen op basis van de begrotingsresultaten 2020, de begroting 2021 en de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, en dat zij in voorkomend geval nieuwe stappen in het kader van de buitensporigtekortprocedure zou voorstellen, rekening houdend met de verdere toepassing van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact in 2021.

(7) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie een mededeling aangenomen die verdere beleidsoriëntaties biedt om de coördinatie van het begrotingsbeleid en de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken. In die mededeling droeg de Commissie zijn standpunt uit dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule stabiliteits- en groeipact te deactiveren dan wel te blijven toepassen als een algehele beoordeling van de toestand van de economie moet bevatten, met het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) als het belangrijkste kwantitatief criterium. Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een mededeling getiteld "Coördinatie van het economisch beleid in 2021: de COVID-19-overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren" aangenomen. Volgens die mededeling zal de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact in 2022 nog van toepassing zijn en naar verwachting vanaf 2023 worden gedeactiveerd.

(8) Volgens een actualisering van de schuldhoudbaarheidsanalyse 2020 van de Commissie op basis van de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie blijven de budgettaire houdbaarheidsrisico's van Roemenië op middellange en lange termijn hoog. Die risico's moeten worden aangepakt door middel van een adequaat begrotingsplan voor de middellange termijn, gesteund door structurele maatregelen.

(9) In het licht van de scherpe inkrimping van de economische activiteit als gevolg van de COVID-19-pandemie en het feit dat daardoor in 2021 en 2022 een begrotingsbeleid moet worden gevoerd dat het herstel ondersteunt, vormt de aanbeveling van de Raad van 3 april 2020 niet langer een relevante grondslag voor begrotingsrichtsnoeren voor Roemenië.

(10) Op grond van artikel 3, lid 5, laatste zin, van Verordening (EG) nr. 1467/97 kan de Raad in geval van een ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als geheel besluiten om op basis van een aanbeveling van de Commissie een herziene aanbeveling krachtens artikel 126, lid 7, van het Verdrag vast te stellen, op voorwaarde dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.

(11) Overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet de Raad een aanbeveling aan de betrokken lidstaat doen waarin een termijn wordt bepaald voor de correctie van het buitensporige tekort. In die aanbeveling moet een termijn van ten hoogste zes maanden worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat effectieve maatregelen moet treffen om het buitensporige tekort te corrigeren. Indien de ernst van de situatie dit rechtvaardigt, kan die termijn worden verkort tot drie maanden. Voorts moet de Raad in een aanbeveling om een buitensporig tekort te corrigeren, de betrokken lidstaat verzoeken om jaarlijkse begrotingsdoelstellingen te realiseren die op grond van de aan de aanbeveling ten grondslag liggende prognoses stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5 % van het bbp van het structurele saldo, d.w.z. het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(12) Het reële bbp van Roemenië is in 2020 gekrompen met 3,9 %. De economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een opleving van de groei van het reële bbp tot 5,1 % in 2021 en 4,9 % in 2022. Verwacht wordt dat de particuliere consumptie zich zal herstellen naarmate de uitrol van de vaccinatie vordert en de afstandsregels geleidelijk worden opgeheven, en dat de loongroei robuust zal blijven. De fasering van projecten uit hoofde van het herstel- en veerkrachtplan, als bedoeld in Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([5]), zal een nieuwe impuls geven aan de groei van investeringen. Verwacht wordt dat de bijdrage van de netto-uitvoer, d.w.z. uitvoer minus invoer, gedurende de prognoseperiode negatief zal blijven. De invoer zou namelijk worden gestimuleerd door het herstel van de particuliere consumptie en door toenemende investeringen. De uitvoer zal naar verwachting worden ondersteund door een herstel van de buitenlandse vraag, maar minder dynamisch blijven dan de invoer. De risico's waaraan de groeivooruitzichten onderhevig zijn, houden elkaar in evenwicht. Enerzijds kan een geloofwaardige begrotingsstrategie voor de middellange termijn de ongerustheid over de houdbaarheid van de begroting helpen weg te nemen, met name als zij met ambitieuze hervormingen gepaard gaat (zoals die in het herstel- en veerkrachtplan). Dit zou de macro-economische onevenwichtigheden in Roemenië helpen aan te pakken, de risico's voor de financiële stabiliteit beperken en bijdragen tot duurzame groei, onder meer door het investeringsklimaat te verbeteren. Anderzijds kunnen onzekerheid over publieke beleidsvorming en vertragingen of inefficiënties bij de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan resulteren in negatieve vertrouwenseffecten.

([5]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(13) Op 2 maart 2021 heeft het Roemeense parlement de begroting en de begrotingsstrategie voor de middellange termijn van Roemenië voor 2021 goedgekeurd. Die begrotingsstrategie is samen met informatie over het profiel van niet-terugvorderbare financiële steun en leningen uit hoofde van de bij Verordening (EU) 2021/241 ingestelde herstel- en veerkrachtfaciliteit ("de faciliteit") in aanmerking genomen in het convergentieprogramma 2021 van Roemenië ("het convergentieprogramma"), dat bij de Commissie is ingediend op 5 mei 2021. Uitgaande van een overheidstekort van 9,2 % van het bbp in 2020 mikt het convergentieprogramma op een overheidstekort van minder dan 3 % van het bbp tegen 2024 in de volgende stappen: 8,0 % van het bbp in 2021, 6,2 % van het bbp in 2022, 4,4 % van het bbp in 2023 en 2,9 % van het bbp in 2024. De begrotingsaanpassingen in het convergentieprogramma zijn grotendeels gebaseerd op uitgaven. Uitgavencontrole (verlaging als percentage van het bbp) wordt met name overwogen voor de lonen in de overheidssector (vermindering met 1,4 procentpunt tussen 2022 en 2024) en sociale overdrachten (vermindering met 0,9 procentpunt tussen 2022 en 2024).

(14) De tot en met 2024 reikende economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie rekenen met een overheidstekort van 8,0 % van het bbp in 2021, 7,1 % van het bbp in 2022 en 6,8 % van het bbp in 2023 en 2024. Die prognoses houden rekening met uitgaven die naar verwachting zullen worden gefinancierd uit niet-terugvorderbare financiële steun en leningen uit de faciliteit, zoals vermeld in het convergentieprogramma en in aanvullende informatie die Roemenië heeft verstrekt. De door de Commissie verwachte vermindering van het nominale overheidstekort is voornamelijk het gevolg van de geleidelijke intrekking van noodmaatregelen die naar aanleiding van de COVID-19-pandemie waren genomen, van hogere ontvangsten als gevolg van het verwachte economisch herstel en van het aanvullende positieve effect van investeringen en hervormingen die naar verwachting zullen worden gefinancierd uit de faciliteit. Bovendien heeft de Roemeense regering besloten de lonen in de overheidssector te bevriezen in 2021 en 2022, pensioenverhogingen uit te stellen in 2021 en de pensioenen licht te verhogen in 2022, maatregelen die bijdragen tot betere vooruitzichten dan in de economische najaarsprognoses 2020 van de Commissie. Die maatregelen zijn reeds aangenomen. Daarnaast is de Roemeense regering voornemens nieuwe pensioenwetgeving aan te nemen die de pensioenuitgaven als een percentage van het bbp grotendeels stabiel zou houden. Dat het verwachte tekort in de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie hoger ligt dan in het convergentieprogramma, komt doordat de geplande consolidatie niet volledig wordt ondersteund door vastgestelde of op geloofwaardige wijze aangekondigde maatregelen en bijgevolg niet in aanmerking kan worden genomen in die prognoses. Volgens de prognoses van de Commissie zal het structurele tekort verbeteren met 0,7 procentpunt van het bbp in 2021 en met 0,5 procentpunt van het bbp in 2022, en verslechteren met 0,1 procentpunt van het bbp in 2023 en met 0,4 procentpunt van het bbp in 2024.

(15) De overheidsschuld kwam uit op 34,7 % van het bbp aan het eind van 2018, op 35,3 % van het bbp aan het eind van 2019 en op 47,3 % van het bbp aan het eind van 2020. Volgens de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen tot 49,7 % van het bbp aan het eind van 2021, op 52,7 % van het bbp aan het eind van 2022 en op 59,5 % van het bbp aan het eind van 2024, en zo voor het eerst dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp komen indien geen corrigerende maatregelen worden genomen bovenop de reeds vastgestelde of op geloofwaardige wijze aangekondigde maatregelen.

(16) De analyse van de houdbaarheid van de schuld op middellange tot lange termijn, geactualiseerd op basis van de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, bevestigt dat de houdbaarheidsrisico's hoog zijn op de middellange termijn. Volgens een basisscenarioprognose over tien jaar zou de overheidsschuldquote gedurende de prognoseperiode blijven stijgen en dicht bij 90 % van het bbp komen. De risico's voor de houdbaarheid van de schuld zijn het gevolg van grote begrotingstekorten, de kosten van de vergrijzing en de gevoeligheid van het schuldtraject voor macrobudgettaire schokken. Pensioenverhogingen, die in de zomer 2019 zijn aangenomen en voorlopig zijn uitgesteld tot eind 2022, zijn de grootste risicofactor voor de houdbaarheid van de schuld. De schuldstructuur, met een hoog aandeel aan schulden in buitenlandse valuta en een aanzienlijk aandeel aan schulden aangehouden door niet-ingezetenen, doet de risico's voor de houdbaarheid van de schuld nog toenemen, ook al bleven de kosten van schuldopname door de overheid dankzij interventies van de Roemeense Nationale Bank op de secundaire markt in 2020 op een gunstig niveau. Daarnaast zijn er risico's in verband met voorwaardelijke verplichtingen voortvloeiend uit staatsgaranties (van 1,4 % van het bbp) voor bedrijven en zelfstandigen tijdens de COVID-19-crisis. Verwacht wordt dat de brutofinancieringsbehoeften zullen toenemen. Omgekeerd zullen de hervormingen en investeringen in het kader van NextGenerationEU de komende jaren naar verwachting een positief effect hebben op de bbp-groei en zo bijdragen aan de houdbaarheid van de schuld, mits zij doeltreffend worden uitgevoerd.

(17) Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet het buitensporige tekort, behoudens bijzondere omstandigheden, in het jaar nadat het is geconstateerd verholpen zijn. Het aanpassingstraject moet worden vastgesteld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1467/97, met inachtneming van de economische en budgettaire situatie van de betrokken lidstaat.

(18) In de huidige situatie bestaan dergelijke bijzondere omstandigheden in Roemenië. Als Roemenië één jaar extra wordt toegekend, wat in overeenstemming zou zijn met de regel in artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, zou een zeer drastische begrotingsaanpassing moeten worden gedaan, wat tot aanzienlijke outputverliezen zou leiden en

het economisch herstel na de COVID-19-pandemie in gevaar zou kunnen brengen. Een aanpassingstraject met een termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort tegen 2024 zal weliswaar nog steeds aanzienlijke jaarlijkse aanpassingen vereisen, maar zou een meer geleidelijke inspanning inhouden en het juiste evenwicht bieden tussen begrotingsconsolidatie en ondersteuning van het economisch herstel. Het nieuwe aanpassingstraject houdt ook rekening met de gewijzigde begrotingssituatie, inclusief de budgettaire ontwikkelingen in 2020 en de nieuwe begrotingsstrategie van de Roemeense regering. Hervormingen, waaronder die welke het beheer van de overheidsfinanciën verbeteren, zouden bijdragen tot een duurzame correctie van het buitensporige tekort. In het licht van het voorafgaande en in lijn met de budgettaire beleidsoriëntaties in de mededeling van de Commissie van 3 maart 2021 is een termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort tegen 2024 gerechtvaardigd.

(19) Voor een geloofwaardig en houdbaar aanpassingstraject binnen die termijn moet Roemenië een doelstelling voor een nominaal overheidstekort halen van 8,0 % van het bbp in 2021, 6,2 % van het bbp in 2022, 4,4 % van het bbp in 2023 en 2,9 % van het bbp in 2024, in overeenstemming met de eigen doelstellingen van de regering. Volgens de prognoses van de economische voorjaarsprognose 2021 van de Commissie spoort dit met een nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven van 3,4 % in 2021, 1,3 % in 2022, 0,9 % in 2023 en 0,0 % in 2024 ([6]). Dergelijke groeipercentages van de netto primaire overheidsuitgaven zullen de hoofdindicator zijn bij de beoordeling van de begrotingsinspanning indien een zorgvuldige analyse nodig is De overeenkomstige jaarlijkse begrotingsaanpassing van het structurele saldo bedraagt 0,7 % van het bbp in 2021, 1,8 % van het bbp in 2022, 1,7 % van het bbp in 2023 en 1,5 % van het bbp in 2024.

(20) Om het mogelijke effect van het algemene begrotingsbeleid op de output te beoordelen, moeten de aanzienlijke betalingen uit de Unie-begroting (zoals die uit de faciliteit en andere fondsen van de Unie) als maatstaf voor de begrotingskoers ([7]) in dit stadium worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Op basis daarvan kan in de komende jaren van de fondsen van de EU een aanzienlijk positief effect op de Roemeense economie worden verwacht. Meer bepaald bieden door de faciliteit ondersteunde investeringen en hervormingen Roemenië de gelegenheid om zijn onderliggende begrotingspositie op de middellange termijn te verbeteren en tegelijkertijd groei en banencreatie te ondersteunen.

(21) Maatregelen ter consolidatie van de begroting moeten een duurzame correctie van het buitensporige tekort teweegbrengen en er tegelijkertijd op gericht zijn de kwaliteit van de openbare financiën te verbeteren en het groeipotentieel van de economie te versterken. Budgettaire en bredere economische hervormingen, waaronder hervormingen van het pensioenstelsel, het fiscaal beheer, de lonen in de overheidssector en het beheer van staatsbedrijven, moeten de budgettaire consolidatie-inspanning ondersteunen en duurzaam maken.

(22) Sinds 2016 is Roemenië stelselmatig en bij herhaling afgeweken van zijn nationale begrotingsregels en van het tijdschema voor de vaststelling van de in het nationale begrotingskader vastgelegde begrotingsstrategie voor de middellange termijn. In de toekomst zou de begrotingsaanpassing van Roemenië worden ondersteund door de volledige toepassing van het nationale begrotingskader,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. Roemenië moet uiterlijk in 2024 een einde maken aan de situatie van een buitensporig tekort.

2. Roemenië moet een doelstelling voor een nominaal overheidstekort halen van 8,0 % van het bbp in 2021, 6,2 % van het bbp in 2022, 4,4 % van het bbp in 2023 en 2,9 % van het bbp in 2024, hetgeen spoort met een nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven van 3,4 % in 2021, 1,3 % in 2022, 0,9 % in 2023 en 0,0 % in 2024. Dit komt overeen met een jaarlijkse aanpassing van 0,7 % van het bbp in 2021, 1,8 % van het bbp in 2022, 1,7 % van het bbp in 2023 en 1,5 % van het bbp in 2024.

3. Roemenië moet de reeds voor 2021 vastgestelde maatregelen volledig uitvoeren. Het moet de aanvullende maatregelen die nodig zijn om zijn buitensporige tekort uiterlijk in 2024 te corrigeren, specificeren en uitvoeren. Maatregelen ter consolidatie van de begroting moeten op groeivriendelijke wijze een duurzame correctie teweegbrengen. Uitzonderlijke meevallers moeten worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen.

([6]) De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden afgevlakt over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde stijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de ontvangsten- als uitgavenzijde worden uitgevlakt.

([7]) De algemene begrotingskoers wordt gemeten door de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde maar met inbegrip van veranderingen in uitgaven gefinancierd door de faciliteit en andere niet-terugbetaalbare steun van de Unie) te vergelijken met de gemiddelde potentiële groei over tien jaar. In deze raming is evenwel geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en de potentiële economische groei van Roemenië kunnen stimuleren. 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

4. De Raad stelt 15 oktober 2021 vast als de termijn waarbinnen Roemenië effectieve maatregelen moet nemen en overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 verslag moet uitbrengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te realiseren. Daarna moet Roemenië ten minste om de zes maanden en totdat het buitensporige tekort volledig is gecorrigeerd, verslag uitbrengen over de vorderingen die zijn gemaakt bij de uitvoering van deze aanbeveling. Voorts moet Roemenië ervoor zorgen dat zijn nationale begrotingskader volledig en doeltreffend wordt toegepast. Om het welslagen van de begrotingsstrategie voor de middellange termijn te garanderen, is het eveneens belangrijk de begrotingsconsolidatie met omvattende hervormingen te ondersteunen.

Deze aanbeveling is gericht tot Roemenië.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/25)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Slovenië aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Slovenië 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Slovenië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Slovenië (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 157).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Slovenië al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 30 april 2021 heeft Slovenië zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Slovenië volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 8,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 80,8 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 8,9 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 5,2 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Slovenië verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 5,5 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie geschat op minder dan 0,5 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Slovenië besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 voorzichtig. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp naar verwachting groeien met 4,6 % in 2021 en 4,4 % in 2022. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een groei van het reële bbp van 4,9 % in 2021 en 5,1 % in 2022. De Commissie gaat er in haar voorjaarsprognoses 2021 van uit dat de particuliere consumptie door de ingehouden vraag als gevolg van de crisis en de verwachte hogere groei van de lonen en van de werkgelegenheid iets sneller zal herstellen dan in het stabiliteitsplan 2021 wordt verwacht. In haar voorjaarsprognoses 2021 gaat de Commissie voorts uit van een grotere investeringsdynamiek in 2022 en een grotere uitvoer in 2021 en 2022.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 8,4 % van het bbp in 2020 tot 8,6 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een daling tot 80,4 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 9,2 % van het bbp bedragen in 2021, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 2,6 % 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, die uitgaan van een overheidstekort van 8,5 % van het bbp en een schuldquote van 79,0 % van het bbp. Hoewel beide prognoses uitgaan van een aanzienlijke stijging van de primaire uitgaven, die niet kan worden verklaard door tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen, zijn er verschillen in samenstelling ervan. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt als gevolg van een lagere absorptie van Uniemiddelen in 2021 en een tragere uitrol van nationaal gefinancierde investeringsprojecten uitgegaan van lagere overheidsinvesteringen. Voorts is ook een hogere nominale groei in een aantal categorieën van lopende uitgaven te verwachten. De in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie verwachte schuldquote is lager als gevolg van een gunstigere dynamiek van het nominale bbp.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Slovenië begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Slovenië in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn meestal tijdelijk of zijn met compenserende maatregelen gepaard gegaan.

(14) 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 0,6 % van het bbp in 2021, 1,2 % in 2022 en 0,7 % in 2023. Daarnaast worden verdere uitgaven van 0,2 % van het bbp in 2024 en ongeveer 0,3 % in 2025 en 2026 verwacht. Voorts gaat het stabiliteitsprogramma 2021 ervan uit dat de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 0,1 % van het bbp zullen bedragen en in 2025 zullen oplopen tot 0,4 % van het bbp. In de begrotingsprognoses in het kader van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn deze subsidies niet volledig opgenomen omdat deze informatie op de afsluitingsdatum van de prognoses nog niet beschikbaar was. In haar voorjaarsprognoses 2021 gaat de Commissie op basis van de informatie in het door de regering op 28 april 2021 goedgekeurde herstel- en veerkrachtplan evenwel uit van met subsidies gefinancierde uitgaven van 0,2 % van het bbp in 2021 en 0,6 % van het bbp in 2022.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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

([5]) 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.

verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Slovenië gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 5,7 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van het economisch herstel en de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 79,6 % van het bbp in 2022. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een lager tekort (4,7 % van het bbp) en lagere schuldquoten (76,7 % van het bbp). In beide prognoses blijven de primaire uitgaven (ongerekend tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen) hoog. Het verschil in de tekortprognoses kan grotendeels worden verklaard door een gunstiger macro-economisch scenario in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en bijgevolg een lager aandeel van de totale uitgaven in het bbp. In geen van beide prognoses is rekening gehouden met het effect van een aantal maatregelen, waaronder een groot fiscaal hervormingspakket dat onlangs door de regering is goedgekeurd. Volgens de informatie in het stabiliteitsprogramma 2021 kunnen deze maatregelen, als ze door het Parlement worden goedgekeurd, in 2022 een tekortverhogend effect hebben van ten minste 0,7 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,1 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,3 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 3,8 % van het bbp in 2023 tot 2,8 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 dus niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 1,5 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,6 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,6 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 4,25 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Slovenië dus zouden kunnen verhogen.

([6]) 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.
([7]) Andere nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 79,0 % van het bbp in 2023 tot 78,0 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Slovenië geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Slovenië van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT SLOVENIË 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/26)

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 beleid [1], 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad [2] is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling [3] ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Slowakije aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Slowakije 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

---

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

[3] Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Slowakije (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 164).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Slowakije al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige discretionaire 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 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 12 mei 2021 heeft Slowakije zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, na de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Slowakije volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 6,2 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 60,6 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 4,8 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,6 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Slowakije verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 2,1 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 1 % van het bbp.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Slowakije besproken, aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium, maar wel aan het schuldcriterium was voldaan.

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gezien de huidige onzekerheid realistisch voor 2021 en 2022. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het reële bbp met 3,3 % in 2021 en met 6,3 % in 2022 groeien. Ter vergelijking: de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een vroeger herstel, met een groei van het reële bbp van 4,8 % in 2021 en 5,2 % in 2022.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 6,2 % van het bbp in 2020 tot 9,9 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 64,1 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 4,0 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 2,3 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. De voorziene tekort- en schuldquotes zijn hoger dan die in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. De Commissie gaat voor 2021 uit van een overheidstekort van 6,5 % en een schuldquote van 59,5 %. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie houden geen rekening met een voorziening voor pandemiegerelateerde uitgaven van 2,4 procentpunt van het bbp, noch met de hogere uitgaven van staatsbedrijven en de socialeverzekeringsmaatschappij, die allebei deel uitmaken van de overheid, omdat op de afsluitingsdatum van de prognoses nog geen informatie beschikbaar was. Volgens de prognoses van de Commissie zullen de ontvangsten 0,2 procentpunt van het bbp hoger en de uitgaven 3,4 procentpunt lager liggen dan in het stabiliteitsprogramma 2021. De grote verschillen in de uitgaven hebben te maken met het feit dat in de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een lager intermediair verbruik, lagere sociale betalingen en lagere subsidies. De lagere schuldprognose van de Commissie kan voornamelijk worden verklaard door het feit dat het primaire saldo 3,6 procentpunt lager ligt.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Slowakije begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Slowakije in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken evenwel niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit de herinvoering van kerstbonussen, veranderingen in de regeling voor groene energie, hogere bezoldigingen voor militaire ambtenaren, een verlaging van de motorrijtuigenbelasting, de afschaffing van de bankenheffing, subsidies voor gezondheidsfaciliteiten en belastingkredieten voor kinderen. Deze niet-tijdelijke maatregelen werden slechts deels gecompenseerd door het bevriezen van het minimumpensioen en de groei van de exploitatiekosten van de ministeries.

(14) In de geaggregeerde begrotingsindicatoren van het stabiliteitsprogramma 2021 zijn geen ontvangsten van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit opgenomen. Het programma gaat evenwel uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,2 % van het bbp in 2021, 1,1 % van het bbp in 2022 en 1,3 % van het bbp in zowel 2023 en 2024. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn die subsidies in haar begrotingsprognoses opgenomen.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij

aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Slowakije gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 5,1 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 65,5 % van het bbp in 2022. Deze prognoses liggen boven de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. In de prognoses van de Commissie wordt voor 2022 uitgegaan van beperktere COVID-19-maatregelen en een snellere opneming van de Uniefondsen dan in het stabiliteitsprogramma 2021. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op + 0,9 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,8 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,7 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,1 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4,1 % van het bbp in 2023 tot 3,8 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort dus voor de duur van het stabiliteitsprogramma 2021 de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,2 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met

([5]) 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.

([6]) 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.

([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,3 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,3 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 4,5 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Slowakije dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen van 64,6 % van het bbp in 2023 tot 65,8 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Slowakije geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Slowakije van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT SLOWAKIJE 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 1,6 procentpunt van het bbp leveren.

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

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

(2021/C 304/27)

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 beleid ([1]), 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Finland aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Finland 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) In zijn aanbeveling van 2021 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 zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten 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. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).
([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Finland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 171).

(4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 Finland al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

(5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

(6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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 haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(8) Op 13 mei 2021 heeft Finland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, na het verstrijken van de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn.

(9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Finland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 5,4 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 69,2 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 4,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,0 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Finland verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 20,1 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 1 % van het bbp.

(10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Finland besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuldcriterium was voldaan.

([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 plausibel. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verwachte reële groei van het bbp 2,6 % in 2021 en 2,5 % in 2022 bereiken. Dit stemt overeen met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, waarin echter melding wordt gemaakt van iets hogere consumptie en bbp-groei in 2022.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een daling van het overheidstekort van 5,4 % van het bbp in 2020 tot 4,7 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 71,6 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 4,1 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 1,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Finland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Finland 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 maatregelen zijn tijdelijk of gaan met compenserende maatregelen gepaard.

(14) Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door subsidies worden gefinancierd ten belope van 0,1 % van het bbp in 2021, 0,2 % van het bbp in 2022, 0,2 % van het bbp in 2023, 0,2 % van het bbp in 2024 en 0,1 % van het bbp in 2025. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zijn deze subsidies in haar begrotingsprogroses opgenomen, maar met de aanname dat de door de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde maatregelen versneld zullen worden gebruikt in 2021 en 2022.

(15) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([5]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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.

(17) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Finland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 2,9 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 72,4 % van het bbp in 2022. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt een lager tekort (2,1 % van het bbp) en een lagere schuldquote (70,1 % van het bbp)

([5]) 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.

voorspeld, hoofdzakelijk als gevolg van de opneming in het stabiliteitsprogramma 2021 van de maatregelen waartoe de regering op 29 april heeft besloten, alsook van een sterkere economische herstelprognose voor 2022 door de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op 0,5 % van het bbp ([6]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren ([7]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren.

(18) 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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.

(19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 2,1 % van het bbp in 2023 tot 1,7 % van het bbp in 2024. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 0,7 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting onveranderd blijven. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Finland dus zouden kunnen verhogen.

(20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen van 73,9 % van het bbp in 2023 tot 74,7 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Finland geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Finland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT FINLAND 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;

([6]) 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.
([7]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.
([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 18 juni 2021

met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2021 van Zweden

(2021/C 304/28)

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 beleid ([1]), en met name artikel 9, 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 ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, 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 van de Raad ([2]) is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, 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 COVID-19-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 mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.

(2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling ([3]) ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Zweden aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Zweden 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, daarbij de investeringen verhogend.

(3) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([4]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en 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 economieën van de lidstaten 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 en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).
([3]) Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Zweden en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Zweden (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 177).
([4]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(4) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht 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 vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidtaten zou rekening moeten 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 Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten 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 zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten 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.

(5) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen 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 Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 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 meegewogen.

(6) Op 30 april 2021 heeft Zweden zijn convergentieprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(7) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Zweden volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 3,1 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 39,9 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg - 3,8 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,3 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Zweden verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 11,5 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheidsgaranties in 2020 werd door de Commissie ruwweg geschat op overeenkomend met 1 % van het bbp.

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

(9) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voorzichtig voor 2021 en realistisch voor 2022. De voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie gaan uit van een hogere groei van het reële bbp in 2021 dan het basisscenario in het convergentieprogramma 2021 omdat zij gebaseerd zijn op recentere gegevens.

(10) In haar convergentieprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 3,1 % van het bbp in 2020 tot 4,5 % van het bbp in 2021, en wordt ervan uitgegaan dat de schuldquote in 2021 stabiel blijft op 39,9 % van het bbp. Volgens het convergentieprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) - 5,2 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,0 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses voor het overheidstekort liggen hoger dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, die uitgaan van een sneller herstel van de economische activiteit en bijgevolg lagere uitgaven voor crisissteunmaatregelen, met name maatregelen ter dekking van tijdelijke werkloosheid en omzetverliezen van ondernemingen die zwaar door de crisis zijn getroffen.

(11) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Zweden begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren

zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Zweden in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de prognoses van de Commissie wordt het cumulatieve resterend effect van die niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, voornamelijk bestaande uit verschillende maatregelen aan de uitgavenzijde en verlagingen van de inkomstenbelasting.

(12) Het convergentieprogramma 2021 bevat geen uitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De begrotingsprognoses in het kader van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie omvatten ontvangsten uit subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van respectievelijk 1/11e en 2/11e van de totale in 2021 en 2022 beschikbare subsidies, en gaan uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven ([5]).

(13) 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 is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ([6]) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

(14) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn 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. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw 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) Het convergentieprogramma 2021 van Zweden gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 1,0 % van het bbp in 2022, in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, voornamelijk als gevolg van het economisch herstel, in combinatie met de stopzetting van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal in 2022 naar verwachting dalen tot 37,0 % van het bbp, hetgeen enigszins lager is dan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie, wat deels aan waarderingseffecten is toe te schrijven. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op - 0,2 % van het bbp ([7]). De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren ([8]). Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

([5]) Zie kader 1.2.3 van de Europese economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

([6]) 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.

([7]) 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.

([8]) Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

(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 enorm 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, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale 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 convergentieprogramma 2021 zal het overheidsoverschot naar verwachting stijgen van 0,5 % van het bbp in 2023 tot 1,0 % van het bbp in 2024. Het convergentieprogramma 2021 bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 4 % ([9]). In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Zweden dus zouden kunnen verhogen.

(18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 33,7 % van het bbp in 2023 tot 31,4 % van het bbp in 2024. Op basis van de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Zweden geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

(19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

(20) De Raad heeft het convergentieprogramma 2021 en de follow-up door Zweden van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT ZWEDEN 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 investeringen 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, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO

([9]) Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL