



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 530 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Cyprus

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Cyprus

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

1. INLEIDING

In artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "het Verdrag" genoemd) is de buitensporigtekortprocedure (BTP) vastgelegd. Die procedure wordt nader vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten¹, die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact (SGP). In Verordening (EU) nr. 473/2013² zijn specifieke voorschriften vastgelegd die in het kader van de BTP op de lidstaten van de eurozone van toepassing zijn.

Overeenkomstig artikel 126, lid 2, van het Verdrag dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijdt, tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft); en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert³.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. In het verslag wordt ook rekening gehouden met de "Specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en de richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's", die op 5 juli 2016 door het Economisch en Financieel Comité zijn aangenomen en te vinden zijn op:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm

² Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

³ Volgens artikel 2, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 wordt de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp geacht "in voldoende mate af te nemen" en de referentiewaarde "in een bevredigend tempo te benaderen" indien "het verschil [van de schuldquote] ten opzichte van de referentiewaarde in de loop van de voorgaande drie jaren met gemiddeld een twintigste per jaar als benchmark is verminderd". In de verordening is voorts bepaald dat "het schuld criterium [ook] wordt (...) geacht te zijn vervuld indien de budgettaire prognoses van de Commissie erop wijzen dat de vereiste vermindering van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde zich zal voordoen tijdens de periode van drie jaar waartoe de twee jaren behoren die volgen op het laatste jaar waarvoor de gegevens beschikbaar zijn". Daarnaast is in Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaald dat rekening moet worden gehouden met "de impact van de conjunctuur op het tempo van de schuldvermindering". Al deze elementen zijn vertaald in een schuldreductiebenchmark, die in de SGP-gedragscode is vastgelegd en door de Raad is bekrachtigd. Naleving van de schuldbenchmark wordt beoordeeld op basis van drie verschillende configuraties: de retrospectieve, de prospectieve en de schuldreductiebenchmark gecorrigeerd voor de impact van de conjunctuur.

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

In voorliggend verslag, dat de eerste stap in de BTP vormt, wordt nagegaan of Cyprus het tekort- en schuld criterium van het Verdrag heeft nageleefd, waarbij terdege met de economische achtergrond en andere relevante factoren rekening wordt gehouden.

Uit gegevens waarvan de Cypriotische autoriteiten op 29 maart 2019 kennisgeving hebben gedaan⁴ en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd⁵, blijkt dat het nominale overheidstekort in Cyprus in 2018 4,8 % van het bbp bedroeg, terwijl de schuld 102,5 % van het bbp beliep, waarmee beide percentages hoger lagen dan de referentiewaarden van respectievelijk 3 % en 60 % van het bbp die in het Verdrag zijn vastgelegd. Voor 2019 werd in de kennisgeving uitgegaan van een nominaal overheidsoverschot van 3,4 % van het bbp en van een schuldquote van 95,9 % van het bbp. In het stabiliteitsprogramma 2019 van Cyprus, dat de Commissie op 30 april 2019 heeft ontvangen, werd gerekend op een nominaal overschot van 3,0 % van het bbp en een schuldquote van 95,7 % van het bbp.

Uit de ingediende gegevens blijkt dat Cyprus in 2018 niet aan het tekortcriterium voldeed (zie tabel 1), aangezien het meegedeelde nominale overheidstekort groter was dan de referentiewaarde van 3 % van het bbp. Volgens de op 7 mei 2019 gepubliceerde voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal Cyprus in 2019 en 2020 naar verwachting aan het tekortcriterium voldoen: voorspeld wordt immers dat het nominale overschot in die jaren op respectievelijk 3 % van het bbp en 2,8 % van het bbp zal uitkomen. Ook volgens het scenario in het stabiliteitsprogramma zal Cyprus naar verwachting vanaf 2019 aan het tekortcriterium voldoen, met een voorspeld nominaal overschot van 3,0 % van het bbp in 2019 en van 2,6 % van het bbp in 2020.

De niet-naleving van het tekortcriterium door Cyprus in 2018 lijkt er op het eerste gezicht op te wijzen dat er sprake is van een buitensporig tekort voor de toepassing van het SGP, maar daarbij zijn nog niet alle hieronder beschreven factoren in aanmerking genomen.

Hoewel de schuldquote van het land in 2018 hoger lag dan 60 %, voldeed Cyprus in dat jaar aan de overgangsregel voor de schuld, en de verwachting is dat in 2019 en 2020 de schuldreductiebenchmark in acht zal worden genomen. Dit lijkt erop te wijzen dat Cyprus voldoet aan het schuld criterium voor de toepassing van het SGP.

⁴ Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekort- en schuldniveau. De meest recente kennisgeving van Cyprus is te vinden op: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁵ Eurostat news release nr. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

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

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
Overheidssaldo	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Overheidsschuld	105,5	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM).

De Commissie heeft bijgevolg dit verslag opgesteld om de afwijking van het schuld criterium grondig te beoordelen en om na te gaan of de inleiding van een buitensporigtekortprocedure gerechtvaardigd is. In deel 2 van het verslag wordt het tekortcriterium onderzocht. In deel 3 wordt het schuld criterium onderzocht. Deel 4 heeft betrekking op overheidsinvesteringen en andere relevante factoren, en bevat onder meer een beoordeling van het aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD). In het verslag wordt rekening gehouden met de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Het nominale overheidssaldo van Cyprus is omgeslagen van een overschot van 1,8 % van het bbp in 2017 in een tekort van 4,8 % in 2018. Dit tekort omvat het eenmalige effect ter grootte van 8,3 % van het bbp van de overheidssteun met het oog op de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank. Als eenmalige maatregelen buiten beschouwing worden gelaten, was er in 2018 sprake van een nominaal overschot van 3,5 % van het bbp.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de overheid in 2019 naar verwachting wederom een overschot van 3,0 % van het bbp boeken. Voor 2020 wordt in de prognoses van de Commissie uitgegaan van een nominaal overschot van 2,8 % van het bbp, in de veronderstelling dat het beleid ongewijzigd blijft.

Volgens het in het stabiliteitsprogramma vervatte meerjarentraject zullen tijdens de gehele prognoseperiode nominale overschotten worden verwezenlijkt. In het stabiliteitsprogramma wordt meer in het bijzonder uitgegaan van een nominaal overschot van 3,0 % van het bbp in 2019 en van 2,6 % van het bbp in 2020. In het stabiliteitsprogramma en in de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie wordt voor 2019 derhalve een vergelijkbaar nominaal overschot voorspeld. Het geringe verschil voor 2020 tussen de Commissieprognoses en de projecties in het stabiliteitsprogramma is terug te voeren op de macro-economische aannamen, een dynamischer groei van de ontvangsten in het licht van de ontwikkelingen in het verleden, en conservatievere aannamen op het gebied van de uitgaven in de Commissieprognoses.

In 2018 bedroeg het nominale overheidstekort 4,8 % van het bbp, waarmee het veel hoger dan en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp is uitgekomen.

De overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp in 2018 is niet uitzonderlijk, daar zij niet wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis en evenmin door een ernstige economische neergang in de zin van het Verdrag en het SGP. In de voorjaarsprognoses 2019

van de Commissie wordt voor 2019 een aanhoudend sterke groei van 3,1 % verwacht, die in 2020 enigszins vertraagt tot 2,7 %.

De overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp is tijdelijk in de zin van het Verdrag en het SGP. Uit de begrotingsprognoses van de Commissie en het stabiliteitsprogramma blijkt met name dat het overheidssaldo vanaf 2019 wederom positief zal worden, waardoor de referentiewaarde dus niet meer zal worden overschreden.

Kortom, het tekort van 2018 lag boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De overschrijding wordt niet beschouwd als uitzonderlijk maar wel als tijdelijk in de zin van het Verdrag en het SGP. Indien louter naar de begrotingsresultaten voor 2018 wordt gekeken, lijkt de analyse er aldus op het eerste gezicht op te wijzen dat niet aan het tekortcriterium voor de toepassing van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/1997 is voldaan, maar daarbij zijn nog niet alle hieronder beschreven relevante factoren in aanmerking genomen.

3. SCHULDCRITERIUM

De bruto schuldquote van de overheid is in 2018 opgelopen tot 102,5 %, waarmee de scherpe daling ervan in 2017 tot 95,8 % van het bbp ten dele ongedaan werd gemaakt. Die stijging is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de emissie van een reeks overheidsobligaties in april en juli 2018. Deze emissie hield verband met de steunmaatregelen van de overheid met het oog op de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank, waarmee een bedrag was gemoeid van 3,2 miljard EUR, wat overeenstemt met 15 % van het bbp. Die ontwikkeling kwam tot uiting in een aanzienlijke positieve stock-flow adjustment in 2018, die een verschuiving van het traject van het niveau van de overheidsschuld in opwaartse zin vertegenwoordigde. De schuldquote is in 2018 echter met niet meer dan 7 procentpunt van het bbp gestegen ten opzichte van het voorafgaande jaar omdat de sterke onderliggende budgettaire ontwikkeling, het sneeuwbaaleffect en een actief schuldbeheer de met de Cyprus Cooperative Bank samenhangende schuldverhoging voor een deel hebben gecompenseerd. De schulddynamiek wordt meer in detail behandeld in punt 4.3.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de schuld de komende jaren naar verwachting gestaag afnemen tot 96,5 % van het bbp in 2019 en tot minder dan 90 % in 2020.

In het stabiliteitsprogramma wordt ervan uitgegaan dat de schuldquote in de periode 2019-2022 scherp zal dalen, vooral als gevolg van de verwachte hoge primaire overschotten (van meer dan 4,0 % van het bbp) en de krachtige nominale bbp-groei. Voorspeld wordt dat de overheidsschuld zal teruglopen tot 95,7 % van het bbp in 2019 en vervolgens verder zal afnemen tot minder dan 90 % in 2020. Het verschil met de prognose van de Commissie bij ongewijzigd beleid is hoofdzakelijk toe te schrijven aan optimistischer groei- en inflatievoorspellingen en een geringere stock-flow adjustment.

Tabel 2. Naleving van de schuldreductiebenchmark

	2017	2018	2019		2020	
			COM	SP	COM	SP
Bruto schuldquote	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1
Vershil met de schuldbenchmark ^{1,2}			-6,5	-9,1	-4,7	-8,7
Structurele aanpassing ³	0,2	0,7				
Te vergelijken met:						
Vereiste aanpassing ⁴	-1,2	-3,7				

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM), berekeningen van de Commissie.

Noten:

¹ Niet relevant voor lidstaten ten aanzien waarvan in november 2011 een BTP liep en gedurende een periode van drie jaar na de correctie van het buitensporige tekort.

² Verschil tussen de schuldquote en de schuldbenchmark. Indien dit verschil positief is, is de voorspelde bruto schuldquote niet in overeenstemming met de schuldreductiebenchmark.

³ Slechts van toepassing tijdens de overgangsperiode van drie jaar, te rekenen vanaf de correctie van het buitensporige tekort, voor BTP's die in november 2011 liepen.

⁴ Staat voor de resterende jaarlijkse structurele aanpassing tijdens de overgangsperiode, die – indien deze wordt gerealiseerd – waarborgt dat de lidstaat aan het einde van de overgangsperiode aan de schuldreductiebenchmark zal voldoen, in de veronderstelling dat de begrotingsprojecties van de COM (het SP) voor de voorgaande jaren worden verwezenlijkt.

Na de stopzetting van de buitensporigtekortprocedure in 2015 gold voor Cyprus een overgangsperiode van drie jaar om aan de schuldreductiebenchmark te voldoen. Die overgangsperiode startte in 2016 en eindigde in 2018. Aangezien wordt aangenomen dat de overheidsschuld hoger dan 60 % van het bbp zal blijven, is vanaf 2019 de schuldreductiebenchmark van toepassing.

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat Cyprus in 2018 voldoende vooruitgang in de richting van de naleving van de schuldreductiebenchmark heeft geboekt (zie tabel 2), aangezien de verandering in het structurele saldo in 2018 naar schatting (4,3 % van het bbp) groter was dan de vereiste minimale lineaire structurele aanpassing (MLSA).

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal Cyprus naar verwachting ook in 2019 en 2020 de schuldreductiebenchmark naleven. Aangenomen wordt immers dat de schuldquote van het land onder de benchmark zal uitkomen, waarbij het negatieve verschil ten opzichte van de schuldbenchmark respectievelijk 6,5 % van het bbp en 4,7 % van het bbp zou bedragen.

Ook volgens het scenario in het stabiliteitsprogramma zal Cyprus in 2019 en 2020 naar verwachting aan het schuld criterium voldoen. Aangenomen wordt dat Cyprus de schuldreductiebenchmark in acht zal nemen, zoals wordt aangetoond door een negatief verschil ten opzichte van de schuldbenchmark van respectievelijk 9,1 % van het bbp en 8,7 % van het bbp.

Cyprus voldoet aldus aan het schuld criterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.

4. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is het volgende bepaald: "In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking

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

Overeenkomstig artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet bij de nalevingsbeoordeling op basis van het tekortcriterium met de relevante factoren rekening worden gehouden. Indien de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde overschrijdt, moet in de in artikel 126, leden 4, 5, en 6, van het Verdrag bedoelde stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort, echter alleen met deze factoren rekening worden gehouden indien volledig is voldaan aan de volgende tweeledige voorwaarde: het overheidstekort moet dicht bij de referentiewaarde blijven en de overschrijding van de referentiewaarde mag slechts van tijdelijke aard zijn. Aangezien de schuldquote 102,5 % van het bbp bedraagt en het tekort 4,8 % van het bbp belooft, en dus niet dicht bij de referentiewaarde van het Verdrag ligt, kunnen de relevante factoren niet in aanmerking worden genomen in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort voor Cyprus.

In artikel 2, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is bepaald dat indien de Raad besluit dat in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat, in de daaropvolgende fasen van de procedure met de relevante factoren rekening moet worden gehouden, met name bij de vaststelling van een termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort en de eventuele verlenging daarvan.

In de volgende punten wordt achtereenvolgens ingegaan op 1) de begrotingssituatie op middellange termijn, inclusief een beoordeling van de naleving van de vereiste aanpassing richting de MTD en de ontwikkeling van de overheidsinvesteringen; 2) de ontwikkelingen van de schuldpositie van de overheid op middellange termijn, de dynamiek ervan en de houdbaarheid ervan; 3) de economische situatie op middellange termijn; 4) andere door de Commissie relevant geachte factoren; en 5) andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren.

4.1. Begrotingssituatie op middellange termijn

Uit de evaluatie achteraf van de naleving door Cyprus van het preventieve deel blijkt dat het structurele overschot in 2018 2,0 % van het bbp beliep en daarmee ver boven de middellangetermijndoelstelling van een structureel begrotingsevenwicht is uitgekomen. In de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie wordt voorspeld dat Cyprus ook in 2019 en 2020 zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling ruimschoots zal halen.

Nominaal structureel saldo en aanpassing richting de MTD

Nominaal saldo

Het nominale saldo van Cyprus is omgeslagen van een overschot van 0,3 % van het bbp in 2016 en 1,8 % van het bbp in 2017 in een tekort van 4,8 % van het bbp in 2018. De ontvangstenquote is met 0,8 procentpunt van het bbp gestegen onder invloed van een krachtige economische groei, onder meer resulterend in aanzienlijke belastinginkomsten, en

gunstige arbeidsmarktontwikkelingen. De uitgavenquote is met 7,3 procentpunt van het bbp toegenomen, vooral als gevolg van het effect van de steunmaatregelen van de overheid met het oog op de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank. In de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie wordt gerekend op een overheidsoverschot van 3,0 % van het bbp in 2019 en van 2,8 % van het bbp in 2020. In het stabiliteitsprogramma wordt gemikt op een nominaal overschot van 3,0 % van het bbp in 2019 en van 2,6 % van het bbp in 2020.

MTD en structureel saldo

Het structurele overschot van Cyprus is gestegen van 1,1 % van het bbp in 2016 en 1,3 % van het bbp in 2017 tot 2,0 % van het bbp in 2018. Het structurele saldo voor 2018 lag daarmee ver boven de MTD van een structureel begrotingsevenwicht.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het structurele overschot naar verwachting teruglopen tot 1,1 % van het bbp in 2019 en 0,7 % van het bbp in 2020, een ontwikkeling die ten dele terug te voeren is op de verbreding van de positieve output gap. Op basis van de informatie in het stabiliteitsprogramma wordt voorspeld dat het herberekende structurele saldo in 2019 1,5 % van het bbp en in 2020 1,0 % van het bbp zal bedragen, waarna het tijdens de programmaperiode verder zou afnemen. Zowel in de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie als in het stabiliteitsprogramma wordt ervan uitgegaan dat het structurele saldo in 2019 en 2020 ver boven de middellangetermijndoelstelling zal blijven. De afwijking ten opzichte van de Commissieprognoses is toe te schrijven aan het verschil in het geplande nominale overschot en een verwachte kleinere output gap, hetgeen resulteert in een beperktere conjuncturele aanpassing.

Overheidsinvesteringen

Na in 2014 met 2,1 % van het bbp een dieptepunt te hebben bereikt, zijn de overheidsinvesteringen in Cyprus toegenomen tot 2,7 % van het bbp in 2017, waarmee zij in de lijn lagen van het EU-gemiddelde. In 2018 zijn de overheidsinvesteringen verder opgelopen tot 5,5 % van het bbp, al is de toename vooral te verklaren door de uitbreiding van de overheidssector met twee nieuwe entiteiten (nl. Sedipes en Kedipes) als gevolg van de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank. Deze entiteiten waren meer in het bijzonder goed voor een investering van circa 670 miljoen EUR, wat overeenstemt met de vaste activa die als zekerheid van de voormalige Cyprus Cooperative Bank zijn ontvangen. In Cyprus bedroegen de overheidsinvesteringen als percentage van de totale overheidsuitgaven 7,3 % in 2017 en 12,4 % in 2018.

Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 zullen de overheidsinvesteringen tijdens de prognoseperiode naar verwachting teruglopen tot ongeveer 2,0 % van het bbp.

De voornaamste investeringsprioriteiten van de overheid worden uiteengezet in de verklaring betreffende de overheidsstrategie. Conform het NRP voor 2019 is de strategie er in het algemeen op gericht het groeipotentieel te verhogen, het concurrentievermogen te bevorderen en de duurzaamheid van de groei op lange termijn te vrijwaren. Om Cyprus aantrekkelijker te maken voor investeerders, wordt het accent gelegd op hervormingen waarmee wordt beoogd een efficiënt bedrijfsklimaat tot stand te brengen, investeringen te faciliteren, een betere regelgeving te bevorderen en procedures te stroomlijnen. Andere prioriteiten zijn hervormingen om de overheidssector efficiënter te maken, kleine en middelgrote ondernemingen en ondernemerschap te stimuleren en een efficiëntere rechtsbedeling te bewerkstelligen. Deze hervormingen komen ook aan de orde in de landspecifieke aanbevelingen. Vooruitblikkend wordt verwacht dat (zowel publieke als particuliere) investeringen zullen worden gedaan op terreinen zoals energie, toerisme, scheepvaart, industrie, onderwijs, gezondheidszorg, justitie, onderzoek en innovatie, digitalisering en milieu.

4.2. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Hoewel de overheidsschuld in 2018 is gestegen als gevolg van maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen en de daling ervan in 2017 daarmee ten dele ongedaan is gemaakt, wordt voorspeld dat zij vanaf 2019 gestaag zal teruglopen omdat wordt gerekend met aanhoudende hoge primaire begrotingsoverschotten en een krachtige nominale bbp-groei. Volgens de houdbaarheidsanalyse van de Commissie blijft er evenwel sprake van budgettaire risico's. Meer in het bijzonder zorgt de hoge overheidsschuld ervoor dat Cyprus kwetsbaar is voor mogelijke financiële of economische schokken. Deze risico's worden enigszins afgezwakt door de beperkte financieringsbehoeften op middellange termijn en door het feit dat de perceptie op de financiële markten van het Cypriotische landenrisico is verbeterd.

Schulddynamiek

Na sterk (met bijna 10 procentpunt van het bbp) te zijn teruggelopen tot 95,8 % van het bbp eind 2017, is de overheidsschuld in 2018 toegenomen tot 102,5 % van het bbp. Die stijging was hoofdzakelijk toe te schrijven aan de eenmalige overheidssteun met het oog op de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank, en met name aan de emissie van een reeks overheidsobligaties in april en juli 2018 waarmee een bedrag was gemoeid van 3,2 miljard EUR, wat overeenstemt met 15 % van het bbp. De transactie resulteerde in een verhoging van het niveau van de Cypriotische overheidsschuld. De schuldquote is in 2018 echter met niet meer dan 7 procentpunt van het bbp gestegen ten opzichte van 2017 omdat de sterke onderliggende budgettaire ontwikkeling, het sneeuwbaaleffect (d.w.z. veranderingen in de schuldquote die verband houden met het verschil tussen de nominale groei en het rentepercentage) en een actief schuldbeheer de met de Cyprus Cooperative Bank samenhangende schuldverhoging voor een deel hebben gecompenseerd. Een deel van de schuld werd gedelgd met de geaccumuleerde kassaldi. Zo heeft de overheid met name in december 2018 de schuld bij de Central Bank of Cyprus (ten belope van 483 miljoen EUR of 2,3 % van het bbp) volledig terugbetaald.

Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal de schuldquote naar verwachting gestaag afnemen tot 96,4 % van het bbp in 2019 en vervolgens verder dalen tot minder dan 90 % van het bbp in 2020. De daling is vooral toe te schrijven aan verwachte grote primaire begrotingsoverschotten van circa 5 % van het bbp en een krachtige nominale bbp-groei.

In het stabiliteitsprogramma wordt ervan uitgegaan dat de overheidsschuld in de periode 2019-2022 scherp zal dalen. Voorspeld wordt dat de overheidsschuld sterk zal teruglopen tot 95,7 % van het bbp in 2019 en vervolgens verder zal afnemen tot minder dan 90 % in 2020. De voor 2019 verwachte daling van de schuld is iets kleiner in de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie dan in het stabiliteitsprogramma. Dit verschil is vooral terug te voeren op conservatievere groei- en inflatieprojecties en een grotere stock-flow adjustment (in de vorm van een accumulatie van financiële activa).

Rente-uitgaven

Conform de algemene trend in de eurozone bevinden de rentetarieven van Cypriotische schuldinstrumenten zich op een historisch laag peil. Eind april 2019 bedroeg het rendement van obligaties met een looptijd van 7 jaar ongeveer 0,9 %, terwijl het rendement van obligaties met een looptijd van 10 jaar circa 1,4 % beliep, waarmee het laagste niveau sinds 2015 werd bereikt. Afgaande op de meegedeelde gegevens is de impliciete rente de afgelopen jaren gedaald van 3,0 % in 2015 tot 2,4 % in 2018. Aangenomen wordt dat zij in 2019 in de buurt van 2,4 % zal blijven.

Houdbaarheid van de schuld

De Cypriotische autoriteiten hebben van de gunstige marktvoorwaarden gebruikgemaakt om de uitstaande schuld tegen veel lagere rentetarieven en voor aanzienlijk langere looptijden te herfinancieren.

Uit de houdbaarheidsanalyse van de Commissie blijkt dat er op korte termijn van budgettaire risico's sprake is, hoewel als gevolg van het voorspelde grote primaire overschot de overheidsschuld in 2019 aanzienlijk zou moeten kunnen worden teruggedrongen, waardoor deze risico's enigszins worden afgezwakt. De S0-indicator geeft aan dat er over een periode van een jaar risico's van budgettaire stress bestaan⁶. De kwetsbaarheden houden met name verband met zowel de begroting als het financiële concurrentievermogen. Zij vallen vooral te verklaren door, enerzijds, de eenmalige maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen, die in 2018 tot de verslechtering hebben geleid van diverse begrotingsvariabelen, zoals het primaire saldo en de netto en bruto overheidsschuld, en, anderzijds, de hoge schuld van de particuliere sector. Tot slot is de perceptie op de financiële markten van het Cypriotische landenrisico verbeterd, waardoor de risico's op korte termijn verder zijn verkleind.

Op middellange en lange termijn wordt Cyprus met middelgrote risico's voor de houdbaarheid van de begroting geconfronteerd. De negatieve waarde van de S1-indicator voor de houdbaarkloof wijst erop dat er geen directe budgettaire aanpassingsinspanning is vereist om de schuld tegen 2033 terug te dringen tot onder de referentiewaarde van 60 % van het bbp, wat betekent dat er op middellange termijn van een gering risico sprake is. De schuldhoudbaarheidsanalyse wijst evenwel uit dat de schuldquote tegen 2029 zou teruglopen tot iets boven de kritische drempel van 60 %, wat duidt op een middelgroot risico⁷. Op lange

⁶ Voor nadere informatie, zie "Fiscal Sustainability Report 2018", European Economy Institutional Paper, nr. 94.

⁷ Bij deze schuldhoudbaarheidsanalyse zijn (voor 2019 en 2020) de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie als uitgangspunt gehanteerd. Na 2020 is de analyse gebaseerd op de volgende standaardveronderstellingen in de methodiek van de Commissie: i) het structurele primaire overschot, exclusief de kosten van de vergrijzing, wordt gehandhaafd op 2,7 % van het bbp in de veronderstelling dat het begrotingsbeleid ongewijzigd blijft; ii) de inflatie convergeert naar 2,0 % in 2023 en blijft daarna stabiel; iii) de reële lange rente op nieuwe en doorgerolde schuld convergeert lineair naar 3 %

termijn wordt Cyprus geacht met een middelgroot risico voor de houdbaarheid van de begroting te worden geconfronteerd. De S2-indicator voor de houdbaarheidskloof wijst op een laag risico, terwijl de schuldhoudbaarheidsanalyse op een middelgroot risico op lange termijn duidt wegens de kwetsbaarheden die met de hoge schuldenlast samenhangen.

De bovenbeschreven risico's en het hoge niveau van de overheidsschuld onderstrepen hoe belangrijk het is dat op middellange à lange termijn de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline en dat de groeibevorderende structurele hervormingen worden volgehouden teneinde de overheidsschuld op een neerwaarts pad te houden.

4.3. Economische situatie op middellange termijn

Hoewel diverse structurele hervormingen zijn doorgevoerd, blijft de potentiële groei in Cyprus aan beperkingen onderhevig als gevolg van aanhoudende problemen uit het verleden, zoals het zeer hoge percentage niet-renderende leningen in de financiële sector en de hoge schuldenlast van de particuliere en de publieke sector. Cyprus heeft enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen van 2018. Zo heeft het land met name belangrijke maatregelen genomen in het kader van een alomvattende strategie voor het afbouwen van niet-renderende leningen, het faciliteren van de toegang tot financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen en het voorbereiden van de implementatie van de eerste fase van het nationale stelsel van ziekteverzekering.

Conjunctuurklimaat, potentiële groei en inflatie

Cyprus was een van de Europese landen die het sterkst door de economische crisis werd getroffen en het heeft dan ook om externe financiële bijstand verzocht. Tijdens de periode 2013-2015 heeft het een macro-economisch aanpassingsprogramma doorlopen waarbij de nadruk op de financiële sector lag. De problemen uit het verleden waren daarmee echter niet verholpen, zoals blijkt uit de verkoop en ordelijke afwikkeling van de op een na grootste bank (nl. de Cyprus Cooperative Bank) in 2018. In de jaren 2012-2014 heeft Cyprus een recessie doorgemaakt, maar sinds 2015 is er wederom sprake van reële groei. Vanaf 2016 is er in Cyprus een krachtige conjuncturele opleving aan de gang, met een jaarlijkse reële groei van meer dan 4 % in 2016-2017 en bijna evenveel in 2018. De arbeidsmarkt vertoonde een sterk herstel en de werkgelegenheid laat recentelijk een groei van ongeveer 4 % per jaar zien bij gematigde loonstijgingen. De werkloosheid is teruggelopen van bijna 17 % op het hoogtepunt van de crisis tot 7,1 % in februari 2019. Ook de langdurige werkloosheid is onlangs gedaald.

(5 % in nominale termen) aan het einde van de projectieperiode van 10 jaar, conform de aannamen die met de werkgroep vergrijzing van het Comité voor de economische politiek (EPC) zijn overeengekomen; iv) het reële bbp groeit tot t+10 in het tempo dat wordt voorspeld volgens de methoden die gezamenlijk met de werkgroep output gaps van het EPC zijn overeengekomen, en daarna in overeenstemming met de projecties van de werkgroep vergrijzing van de Europese Commissie (gemiddeld groeitempo van ongeveer 1,5 % in de periode 2018-2029); en v) de kosten van de vergrijzing ontwikkelen zich volgens de voorspellingen in het Vergrijzingsverslag 2018.

Tabel 3. Macro-economische en budgettaire ontwikkelingen (% van het bbp)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
Reëel bbp (verandering in %)	4,8	4,5	3,9	3,1	3,6	2,7	3,2
Potentieel bbp (verandering in %)	0,8	2,1	1,9	2,1	2,8	2,1	3,1
Output gap (% v.h. potentiële bbp)	-1,5	0,8	2,8	3,8	3,0	4,3	3,1
Overheidssaldo	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Primair saldo	3,1	4,3	-2,3	5,4	5,3	4,9	4,8
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.	-0,1	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruto-investeringen in vaste activa van de overheid	2,5	2,7	5,5	2,2	2,1	2,2	2
Conjunctuurgezuiverd saldo	1,1	1,3	-6,2	1,1	1,5	0,7	1,0
Conjunctuurgezuiverd primair saldo	3,8	3,9	-3,7	3,5	3,8	2,7	2,2
Structureel saldo (i)	1,1	1,3	2,0	1,1	1,5	0,7	1
Structureel primair saldo	3,9	3,9	4,5	3,5	3,8	2,7	2,2

Bron: Stabiliteitsprogramma 2019 (SP) en voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie (COM).

Noten:

(i) Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Vooruitblikkend wordt verwacht dat de reële groei robuust zal blijven als gevolg van de binnenlandse vraag, en meer in het bijzonder de particuliere consumptie en investeringen. In de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie wordt voor 2019 en 2020 een bbp-groei van respectievelijk 3,1 % en 2,7 % voorspeld. De inflatie in Cyprus is al jaren zeer laag en dat zal naar verwachting ook zo blijven. Aangenomen wordt dat het HICP zal stijgen van 0,8 % in 2018 tot 0,9 % in 2019 en tot 1,1 % in 2020. Hoewel diverse structurele hervormingen zijn doorgevoerd, blijft de potentiële groei in Cyprus aan beperkingen onderhevig als gevolg van aanhoudende problemen uit het verleden, zoals onder meer het zeer hoge percentage niet-renderende leningen in de financiële sector en de hoge schuldenlast van de particuliere en de publieke sector. Voor de periode 2018-2020 wordt de potentiële groei op ongeveer 2 % geraamd, waarbij kapitaalsopbouw de voornaamste positieve bijdrage levert, gevolgd door de totale bijdrage van de factor arbeid (onder impuls van de toenemende werkgelegenheid). Na jaren een negatieve bijdrage te hebben geleverd, zou de totale factorproductiviteit in 2019 en 2020 opnieuw positief worden, maar nog steeds zeer dicht in de buurt van nul blijven.

De output gap is positief en wordt steeds positiever: aangenomen wordt dat hij zal toenemen van 2,8 % in 2018 tot 4,3 % in 2020.

Structurele hervormingen

In het op 15 april 2019 aangenomen nationale hervormingsprogramma⁸ (NHP) bevestigt de regering van Cyprus haar toezegging om een uitgebreid programma van structurele hervormingen ten uitvoer te leggen dat een duurzame groei op lange termijn zou helpen handhaven. De in het NHP beschreven voornaamste hervormingsprioriteiten zijn toegespitst

⁸ Nationaal hervormingsprogramma 2019 van Cyprus. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-cyprus-en.pdf>

op het aanpakken van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen 2018 van de Raad⁹ en in het landverslag 2019 over Cyprus¹⁰ zijn gesignaleerd.

In het landverslag 2019 voor Cyprus werd geconcludeerd dat het land al met al enige voortgang had gemaakt bij de aanpak van de landspecifieke aanbevelingen 2018. Er is meer in het bijzonder aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van belangrijke maatregelen in het kader van een alomvattende strategie voor het afbouwen van niet-renderende leningen, onder meer door de versterking van het rechtskader voor insolventie, executie en de verkoop van leningen. Cyprus heeft enige vorderingen gemaakt wat de toegang tot financiering van kleine en middelgrote ondernemingen betreft door de invoering van nieuwe financiële instrumenten, alsook bij de voorbereiding van de implementatie van de eerste fase van het nationale stelsel van ziekteverzekering. Er is slechts beperkte vooruitgang geboekt bij: i) de hervorming van de overheidsdiensten en lokale overheden, ii) de uitvoering van geplande privatiseringsprojecten, iii) de aanpak van inefficiënties in het gerechtelijk apparaat, iv) de totstandbrenging van een betrouwbaar systeem voor de overdracht en afgifte van eigendomstitels, v) de verbetering van de doelmatigheid van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening bij het bereiken van jongeren, en vi) de hervorming van het onderwijssysteem. Er zijn geen vorderingen gemaakt bij de aanscherping van het toezicht op verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen en bij de vereenvoudiging van de administratieve procedures voor het doen van grote investeringen.

Bovendien heeft de Commissie in februari 2019 geconcludeerd dat Cyprus met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden werd geconfronteerd, namelijk een grote particuliere, publieke en externe schuldenlast en een groot volume niet-renderende leningen tegen een achtergrond van een nog steeds vrij hoge, zij het afnemende werkloosheid en een zwakke potentiële groei.

4.4. Andere door de Commissie relevant geachte factoren

Om de financiële stabiliteit te vrijwaren, heeft de overheid tal van maatregelen genomen ter ondersteuning van de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank. Deze steunmaatregelen ten behoeve van de financiële sector hebben het overheidssaldo in 2018 doen omslaan in een tekort en de schuld in 2018 doen toenemen, zoals in de punten 4.2 en 4.3 is beschreven. Met name de eenmalige maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen hebben het overheidssaldo in 2018 negatief beïnvloed met 8,3 % van het bbp (1,7 miljard EUR)¹¹. Bovendien ging van de met deze steunmaatregelen verband houdende

⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(12\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(12)&from=NL)

¹⁰ Landverslag 2019 voor Cyprus https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-cyprus_en.pdf

¹¹ Het op 1,7 miljard EUR geraamde effect van de met de Cyprus Cooperative Bank verband houdende steunmaatregelen op de overheidsbegroting voor 2018 is in grote lijnen als volgt berekend: i) een kapitaaloverdracht ten belope van 710 miljoen EUR, die de uitkomst is van de aankoopwaarde (2,17 miljard EUR) min de reële economische waarde van de niet-renderende leningen die de nieuwe entiteiten hebben ontvangen (1,46 miljard EUR, nl. de reële economische waarde van de nominale waarde van de niet-renderende leningen, d.w.z. 20,94 % van 6,97 miljard EUR); ii) een investering van circa 670 miljoen EUR, wat overeenstemt met de vaste activa die als zekerheid van de voormalige Cyprus Cooperative Bank zijn ontvangen; iii) de door Hellenic Bank ontvangen garantie (een kapitaaloverdracht) ter grootte van 155 miljoen EUR; en iv) de regeling inzake vrijwillige uittreding (vervroegde-uittredingsvergoeding) voor werknemers van de Cyprus Cooperative Bank (een kapitaaloverdracht) ten belope van 133 miljoen EUR.

emissie van een reeks overheidsobligaties een ongunstig effect op de overheidsschuld uit ter grootte van 15 % van het bbp (3,2 miljard EUR).

Wat de andere door de Commissie relevant geachte factoren betreft, gaat bijzondere aandacht uit naar financiële bijdragen ter bevordering van de internationale solidariteit en ter verwezenlijking van de beleidsdoelen van de Unie, de schuld in de vorm van bilaterale en multilaterale steun tussen lidstaten in het kader van het waarborgen van de financiële stabiliteit, en de schuld in verband met financiële stabilisatieoperaties tijdens grote financiële crises (artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97).

Artikel 12, lid 1, van Verordening (EU) nr. 473/2013 schrijft voor dat in dit verslag ook rekening moet worden gehouden met de "mate waarin de betrokken lidstaat het in artikel 7, lid 1, [van genoemde verordening] bedoelde advies [van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan] in acht heeft genomen". In het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan 2019 van Cyprus werd geconcludeerd dat Cyprus in 2018 en 2019 aan de bepalingen van het SGP voldeed en werd de autoriteiten gevraagd de begroting voor 2019 uit te voeren¹². De begroting is op 14 december 2018 door het parlement aangenomen zonder grote wijzigingen in vergelijking met het ontwerpbegrotingsplan. Onder de weinige additionele maatregelen die in het kader van de begroting voor 2019 werden aangenomen, is de verlaging van de accijns op brandstoffen het vermelden waard omdat dit de maatregel is waarvan in 2019 het grootste effect (ter grootte van naar schatting -0,3 % van het bbp) aan de ontvangstenzijde uitgaat.

4.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 31 mei 2019 hebben de Cypriotische autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht.

De Cypriotische autoriteiten benadrukken dat de begrotingsresultaten van Cyprus solide blijven en dat de overschrijding van de referentiewaarde van 3 % van het bbp in 2018 volledig toe te schrijven is aan de tijdelijke overheidsmaatregelen ter ondersteuning van de Cyprus Cooperative Bank. Voorts werden de eenmalige maatregelen ten gunste van de Cyprus Cooperative Bank volgens de brief noodzakelijk geacht om redenen van financiële stabiliteit, omdat die maatregelen het gemakkelijker maakten voor de bank om de financiële markt te verlaten door middel van een ordelijke afwikkeling en een gedeeltelijke verkoop van de activiteiten van de bank aan een andere bankinstelling.

De autoriteiten verklaren meer in het bijzonder dat de verslechtering van de begrotingssituatie van de overheid in 2018, die omsloeg van een overschot van 1,8 % van het bbp in 2017 in een tekort van 4,8 % van het bbp in 2018, uitsluitend toe te schrijven is aan de eenmalige maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen ten gunste van de Cyprus Cooperative Bank. De autoriteiten wijzen er tevens op dat de nominale overheidsbegroting zonder deze eenmalige maatregelen in 2018 een overschot van ongeveer 3,4 % van het bbp zou hebben

¹² In het advies van de Commissie werd evenwel benadrukt dat in het ontwerpbegrotingsplan voor 2019 en in de najaarsprognoses 2018 van de Commissie echter nog geen rekening was gehouden met het tekortverhogende (eenmalige) effect van de maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen in verband met de Cyprus Cooperative Bank op het overheidssaldo in 2018.

vertoond, wat neerkomt op een verbetering met 1,6 procentpunt van het bbp in vergelijking met het jaar voordien en op een positieve afwijking van 0,5 procentpunt van het bbp ten opzichte van de doelstelling die in het ontwerpbegrotingsplan 2019 was vastgelegd. De structurele begrotingssituatie is in 2018 verbeterd en liet een overschot van 2 % van het bbp zien, tegen een overschot van 1,3 % in 2017.

Tot slot wordt volgens de brief verwacht dat het nominale overheidstekort in 2019 is gecorrigeerd. Meer in het bijzonder wordt voorspeld dat het nominale overheidssaldo zal omslaan in een overschot van circa 3 % van het bbp in 2019 en van 2,8 % van het bbp in 2020, wat de normalisatie van de economische activiteit en de aantrekkende arbeidsmarkt weerspiegelt. In de brief staat dat het structurele saldo in de periode 2019-2020 naar verwachting positief zal blijven, waarmee de budgettaire middellangetermijndoelstelling ruimschoots wordt gehaald,

5. CONCLUSIES

De bruto overheidsschuld ligt sinds 2011 boven de referentiewaarde van 60 % van het bbp en bedroeg volgens de kennisgeving in 2018 102,5 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie en het stabiliteitsprogramma zal de schuld in 2019 naar verwachting gestaag afnemen tot minder dan 100 % van het bbp. Cyprus voldeed in 2018 aan de overgangsregel voor de schuld en de verwachting is dat in 2019 en 2020 de schuldreductiebenchmark in acht zal worden genomen. Dit duidt erop dat aan het schuld criterium van het Verdrag is voldaan.

Nadat in 2016 en 2017 nominale overheidsoverschotten van respectievelijk 0,3 % en 1,8 % van het bbp waren geboekt, is het nominale overheidssaldo in Cyprus in 2018 omgeslagen in een tekort van 4,8 % van het bbp, waarmee het ver boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp is uitgekomen. Zonder het eenmalige effect ter grootte van 8,3 % van het bbp van de maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen zou de overheidsbegroting in 2018 een overschot van 3,5 % van het bbp hebben vertoond. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie en het stabiliteitsprogramma zal het nominale overheidssaldo naar verwachting omslaan in een overschot van 3 % van het bbp in 2019 en van meer dan 2,5 % van het bbp in 2020, waarmee het aan de referentiewaarde voldoet en er zelfs ver (ruim 5,5 procentpunt van het bbp) onder uitkomt. De overschrijding van de referentiewaarde in 2018 is niet uitzonderlijk maar wel tijdelijk in de zin van het Verdrag en het SGP. Dit lijkt er op het eerste gezicht op te duiden dat in 2018 niet aan het in het Verdrag omschreven tekortcriterium is voldaan.

Conform het Verdrag zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht. Een van die relevante factoren is het feit dat het nominale overheidstekort in 2018, en dus ook de overschrijding van de referentiewaarde, volledig toe te schrijven is aan het eenmalige effect ter grootte van 8,3 % van het bbp van de maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen, die er ook toe hebben bijgedragen dat de overheidsschuld in 2018 is gestegen. Bovendien bedroeg het structurele overschot in 2018 2,0 % van het bbp en verwacht wordt dat het in 2019 en 2020 hoger zal blijven dan de middellangetermijndoelstelling van een structureel begrotingsevenwicht. Aangezien de schuldquote hoger ligt dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde (nl. dat het tekort dicht bij de referentiewaarde moet blijven en dat de overschrijding door het tekort van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard mag zijn), kunnen deze relevante factoren

evenwel niet in aanmerking worden genomen in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort voor Cyprus.

Tegelijkertijd wordt ervan uitgegaan dat Cyprus in 2019 en 2020 volledig aan alle vereisten van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen, waarbij onder meer de budgettaire middellangetermijndoelstelling volgens de plannen ruimschoots zal worden gehaald en de overheidsbegroting naar verwachting een aanzienlijk overschot zal vertonen. Daarmee wordt zowel het tekortcriterium als de schuldreductiebenchmark in acht genomen. In het licht van het bovenstaande zou het voor het begrotingstoezicht niet zinvol zijn een buitensporigtekortprocedure in te leiden. Daarom is de Commissie van mening dat geen verdere stappen dienen te worden ondernomen die naar een besluit over het bestaan van een buitensporig tekort leiden.