



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 541 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Ierland

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Ierland

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

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor de lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Uit gegevens waarvan de Ierse autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidssaldo in Ierland in 2019 0,4 % van het bbp bedroeg, terwijl de bruto-overheidsschuld 58,8 % van het bbp beliep. In het stabiliteitsprogramma 2020 voorziet Ierland een tekort van 7,4 % van het bbp in 2020, terwijl de schuld wordt geraamd op 69,1 % van het bbp.

Het voor 2020 voorziene tekort wijst op het eerste gezicht op het bestaan van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie daarom dit verslag opgesteld, waarin wordt geanalyseerd of Ierland het tekortcriterium van het Verdrag naleeft. Het schuld criterium kan als vervuld worden beschouwd, aangezien de schuldquote in 2019 onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp lag. In dit verslag is met alle relevante factoren rekening gehouden, en is de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie terdege in aanmerking genomen.

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

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

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	-0,7	-0,3	0,1	0,4	-5,6	-2,9
Schuld criterium	Bruto- overheidsschuld	73,8	67,7	63,5	58,8	66,4	66,7

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens het stabiliteitsprogramma 2020 zal het overheidstekort van Ierland in 2020 naar verwachting uitkomen op 7,4 % van het bbp, ruim boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met de impact van de COVID-19-pandemie wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp met 7,9 % in 2020.

De voorziene overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde zou op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie tijdelijk zijn. Deze prognoses zijn echter uitzonderlijk onzeker.

Kortom, het voor 2020 voorziene tekort ligt boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en ligt daar ook niet dicht bij. De voorziene overschrijding wordt beschouwd als uitzonderlijk, zoals gedefinieerd in het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact, terwijl de aard van de overschrijding momenteel als tijdelijk wordt beschouwd. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet is voldaan aan het tekortcriterium zoals gedefinieerd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.

3. RELEVANTE FACTOREN

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

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

Wat de naleving van het tekortcriterium in 2020 betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor Ierland, aangezien wordt voorzien dat de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % zal overschrijden en niet is voldaan aan

de tweeledige voorwaarde – namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

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

3.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. De lidstaten hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of die maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen die maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

3.2. Economische situatie op de middellange termijn

Het reële bbp van Ierland is in 2019 met 5,5 % gegroeid en had aan het begin van 2020 een solide basis, waarbij zowel de binnenlandse vraag als de netto-uitvoer goed presteerden. De pandemie zal naar verwachting gevolgen hebben voor veel sectoren van de economie. Zowel particuliere consumptie als investeringen zullen dit jaar naar verwachting afnemen. Daartegenover staat dat de netto-uitvoer naar verwachting positief zal zijn, ten dele door een zekere veerkracht van de export vanwege het grote aandeel van farmaceutische en medische producten in de Ierse export. Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de Ierse economie in 2020 met ongeveer 8 % krimpen. Dit is een verzachtende factor voor de beoordeling van de naleving van het tekortcriterium in 2020 door Ierland.

De onzekerheid rond de macro-economische vooruitzichten van Ierland is bijzonder groot, gezien de risico's in verband met de onzekerheid over de duur van de pandemie en de lockdownmaatregelen die Ierland en zijn belangrijkste handelspartners hebben ingevoerd, alsmede de gedragsveranderingen die erdoor worden veroorzaakt. De onzekerheid wordt nog verergerd door factoren die specifiek zijn voor Ierland, zoals wijzigingen in het internationale belastingklimaat. Bovendien hebben de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk voor Ierland een grote invloed. De activiteiten van in Ierland actieve multinationale ondernemingen blijven moeilijk te voorspellen en kunnen de bbp-cijfers zowel neerwaarts als opwaarts beïnvloeden.

3.3. Begrotingssituatie op de middellange termijn

Op basis van de begrotingsresultaten en de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie voldeed Ierland in 2019 aan de middellangetermijndoelstelling voor de begroting.

Het overheidsoverschot bedroeg in 2019 0,4 % door een bloeiende economie, die leidde tot een sterke stijging van de belastinginkomsten en de socialezekerheidsbijdragen en een aanhoudende daling van de rentelast.

De maatregelen die Ierland heeft genomen om huishoudens en bijzonder getroffen sectoren de nodige ondersteuning en hulp te bieden, komen neer op zo'n 2,3 % van het bbp.

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie wordt in 2020 een overheidstekort van 5,6 % van het bbp verwacht. Dit komt door de werking van de automatische stabilisatoren en de discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in reactie op de pandemie heeft genomen, waarvan het effect op het tekort op ongeveer 2,0 % van het bbp neerkomt. De risico's voor de begrotingsvooruitzichten op de middellange termijn zijn aanzienlijk. Zij hebben betrekking op de onzekerheid over de uiteindelijke omvang van de begrotingsexpansie die nodig is om de crisis te bestrijden en de mogelijke veranderingen in het internationale belastingklimaat.

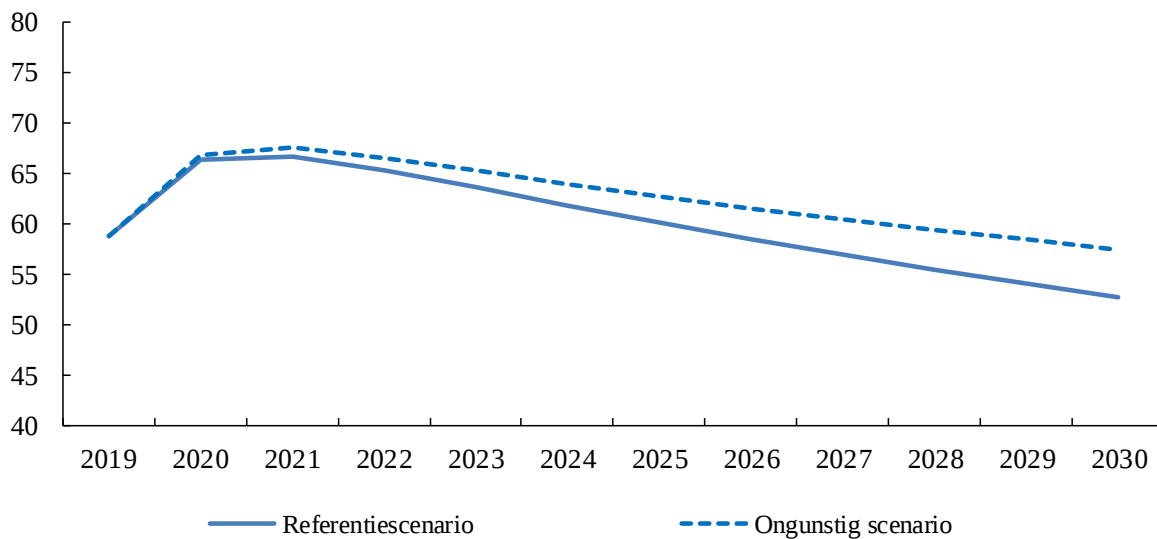
3.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 58,8 % van het bbp in 2019 tot 66,4 % in 2020.

De schuldhoudbaarheidsanalyse is bijgewerkt aan de hand van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. In het algemeen blijkt uit de schuldhoudbaarheidsbeoordeling dat de schuldpositie op de middellange termijn houdbaar blijft, ook de belangrijke verzachtende factoren in verband met het schuldprofiel in aanmerking nemende. Hoewel de overheidsschuldpositie als gevolg van de COVID-19-crisis verslechtert, zal de schuldquote in het referentiescenario naar verwachting op de middellange termijn een houdbaar (dalend) traject volgen².

² Het referentiescenario is gebaseerd op de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Na 2021 wordt uitgegaan van een geleidelijke aanpassing van het begrotingsbeleid, in overeenstemming met de kaders van de EU voor economische en budgettaire coördinatie en voor toezicht. De reële bbp-groei wordt voorspeld volgens de zogeheten EPC/OGWG T+10-methodologie. De (reële) werkelijke bbp-groei hangt met name af van de potentiële groei en wordt beïnvloed door alle overwogen aanvullende budgettaire aanpassingen (via de begrotingsmultiplicator). Aangenomen wordt dat de inflatie geleidelijk zal convergeren naar 2 %. De aannamen voor de rentetarieven zijn in overeenstemming met de verwachtingen van de financiële markten. In het ongunstige scenario wordt uitgegaan van hogere rentetarieven (met 500 basispunten) en een lagere bbp-groei (–0,5 procentpunt) ten opzichte van het referentiescenario (gedurende de gehele prognoseperiode).

Grafiek 1: Overheidsschuldquote, Ierland, % van het bbp



Bron: Diensten van de Commissie

3.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 18 mei 2020 hebben de Ierse 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. Aanvullende factoren die nog niet zijn vermeld, hebben betrekking op de inspanningen die Ierland de voorgaande jaren heeft ondernomen om de overheidsfinanciën te versterken door nominale begrotingsoverschotten te boeken en een Rainy Day Fund op te zetten.

4. CONCLUSIES

In het stabiliteitsprogramma wordt voorzien dat het nominale overheidstekort van Ierland in 2020 zal stijgen tot 7,4 % van het bbp, wat meer is dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en daar niet dicht bij komt. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk beschouwd en wordt momenteel als tijdelijk gezien.

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

Wat de naleving van het tekortcriterium in 2020 betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor Ierland, aangezien wordt voorzien dat de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % zal overschrijden en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde – namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

Al bij al wijst de analyse erop dat niet is voldaan aan het tekortcriterium als vastgelegd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.