



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 548 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

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 het mogelijk maken de clausule te activeren. 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 Cypriotische autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidsoverschot in Cyprus in 2019 1,7 % van het bbp bedroeg, terwijl de bruto-overheidsschuld 95,5 % van het bbp beliep². In het stabiliteitsprogramma 2020 gaat Cyprus uit van een tekort van 4,3 % van het bbp in 2020, terwijl wordt uitgegaan van een schuld die 116,8 % van het bbp zou bereiken.

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

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

² In 2018 is de overheidsschuldquote gestegen tot 100,6 % van het bbp, ten gevolge van eenmalige steunmaatregelen voor de banksector.

Bovendien impliceren de gegevens voor 2019 dat de schuldreductiebenchmark onvoldoende is nageleefd, wat ook op het eerste gezicht wijst 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 Cyprus de tekort- en schuldcriteria van het Verdrag naleeft. In dit verslag zijn alle relevante factoren beoordeeld, en is terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

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

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Schuld criterium	Bruto-overheidsschuld	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Gap ten opzichte van de schuldreductiebenchmark				0,1	3,0 %	-0,4 %

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens het stabiliteitsprogramma 2020 zal het overheidstekort van Cyprus in 2020 naar verwachting uitkomen op 4,3 % van het bbp, aanzienlijk boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. Naar verwachting zal het tekort voornamelijk te wijten zijn aan de tekortverhogende fiscale gevolgen van de maatregelen die door de overheid zijn vastgesteld om de pandemie te bestrijden (geraamd op 4,4 % van het bbp) en de veronderstelde krimp van de belastinginkomsten ten gevolge van de verslechtering van de macro-economische situatie.

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 7,4 % in 2020.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag is volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk: voorspeld wordt dat het tekort in 2021 tot minder dan 3 % van het bbp zal dalen. Die voorspellingen zijn echter nog bijzonder onzeker.

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

3. SCHULDCRITERIUM

Na een aanzienlijke daling tot 93,9 % van het bbp in 2017 is de overheidsschuldquote in 2018 gestegen tot 100,6 %. Deze stijging was vooral te wijten aan de uitgave van een reeks overheidsobligaties (3,2 miljard EUR, meer dan 15% van het bbp) voor de financiering van

de eenmalige overheidssteun voor de verkoop en ordelijke afwikkeling van de Cyprus Cooperative Bank (CCB).

De overheidsschuldquote daalde aanzienlijk, van 100,6 % van het bbp in 2018 tot 95,5 % in 2019. Deze daling was toe te schrijven aan een comfortabel nominaal begrotingsoverschot, in combinatie met een groei van het nominale bbp. Ze werd gedeeltelijk tenietgedaan door de schuldverhogende gevolgen van stock-flow adjustments in 2019 (+0,4 % van het bbp), die een weergave vormden van de toegenomen kasreserves van de overheid.

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat Cyprus in 2019 niet aan de schuldreductiebenchmark voldeed (zie tabel 1), aangezien de gap ten opzichte van de benchmark 0,1 % van het bbp bedraagt.

De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium is voldaan op basis van de begrotingsresultaten van 2019.

4. 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”.

Voor de kennelijke schending van het schuld criterium is de analyse van de relevante factoren in het bijzonder gerechtvaardigd aangezien de schulddynamiek in sterkere mate dan het tekort wordt beïnvloed door factoren waarover de overheid geen controle heeft. Dit wordt erkend in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat bepaalt dat bij de nalevingsbeoordeling op basis van het schuld criterium met de relevante factoren rekening moet worden gehouden, ongeacht de omvang van de inbreuk. In dat verband moeten ten minste de volgende drie belangrijke aspecten worden onderzocht bij de beoordeling van de naleving van het schuld criterium, gezien de invloed ervan op de dynamiek en de houdbaarheid van de overheidsschuld: i) naleving van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting daarvan, ii) de uitvoering van structurele hervormingen, en iii) de heersende economische omstandigheden.

Wat de naleving van het tekort criterium 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 tekort criterium voor Cyprus, aangezien de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % overschrijdt 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.

4.1. 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. Samen met de afname van de economische activiteit zullen deze maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

4.2. Economische situatie op middellange termijn met inbegrip van structurele hervormingen

Sinds 2016 ligt de reële bbp-groei boven het potentieel dankzij consumptie. Ook de nominale groei is sinds 2016 zeer sterk. Macro-economische omstandigheden kunnen dus niet als verzachtende factor worden aangevoerd om te verklaren waarom Cyprus in 2019 onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark heeft geboekt.

Wegens de COVID-19-pandemie wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie voorspeld dat het bbp in 2020 met bijna 7½% zal dalen, door de verstoring van de economische activiteiten ten gevolge van de reisbeperkingen en lockdownmaatregelen en door de verwachte aanzienlijke daling van de externe vraag naar diensten, met name in de toeristische sector. De macro-economische vooruitzichten worden gekenmerkt door een aanzienlijke mate van onzekerheid over de duur van de pandemie en de economische impact ervan. Dit is een verzachtende factor in de beoordeling van de naleving door Cyprus van het tekortcriterium in 2020.

In het landenverslag voor 2020³ was de Commissie van oordeel dat Cyprus beperkte vooruitgang heeft geboekt bij het opvolgen van de landspecifieke aanbevelingen voor 2019. Cyprus had met name enige vooruitgang geboekt met betrekking tot het verbeteren van het beheer van staatsbedrijven; het faciliteren van de beperking van niet-renderende leningen; het versterken van de doeltreffendheid van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en de outreach naar jongeren; het verbeteren van O&O; het vergemakkelijken van de toegang tot financiering voor kmo's, en de toepassing van de eerste fase van de hervorming van het nationale stelsel van gezondheidszorg. Er is slechts beperkte vooruitgang geboekt met betrekking tot (i) het hervormen van de overheidsdiensten en lokale overheden; (ii) het focussen van het investeringsgerelateerd economisch beleid op duurzaam vervoer, afval- en

³ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie: SWD(2020) 512 final van 26.2.2020, “*Landverslag Cyprus 2020. Met inbegrip van een beoordeling van vooruitgang bij preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden.*”

waterbeheer, digitalisering en digitale vaardigheden; (iii) het verbeteren van de doeltreffendheid van het rechtssysteem en de betalingsdiscipline; (iv) het opzetten van een betrouwbaar systeem voor de afgifte en overdracht van eigendomsrechten van onroerende zaken. Er is geen vooruitgang geboekt met de uitvoering van privatiseringsprojecten.

4.3. Economische situatie op middellange termijn met inbegrip van overheidsinvesteringen

De nominale begrotingssituatie is verbeterd van een tekort van 3,7 % van het bbp in 2018 tot een overschot van 1,7 % in 2019. De verbetering van het nominaal saldo in 2019 ten opzichte van 2018 is vooral het gevolg van de tijdelijke aard van het tekort in 2018, dat te wijten was aan eenmalige overheidssteun voor de banksector in 2018 (7,4 % van het bbp). De overheidsinvesteringen zijn teruggevallen van 5,7 % in 2018 tot 1,7 % in 2019, met name ten gevolge van het eenmalige effect van de financiële steun voor CCB in 2018 op de overheidsinvesteringen.

Op basis van de begrotingsresultaten en de prognoses van de Commissie vertoonde het structurele saldo van Cyprus een overschot van 0,1 % van het bbp in 2019; het voldoet dus aan de budgettaire middellangetermijndoelstelling van een structureel begrotingsevenwicht in 2019. De naleving van de vereisten van het preventieve deel is een verzachtende factor bij de beoordeling van het feit dat Cyprus in 2019 op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium heeft voldaan.

In het stabiliteitsprogramma 2020 wordt informatie verstrekt over het verwachte tijdelijke effect op de overheidsfinanciën van het pakket tekortverhogende maatregelen dat door de overheid is vastgesteld om de pandemie te bestrijden (geraamd op 4,4 % van het bbp). De begrotingsvooruitzichten voor de middellange termijn worden gekenmerkt door een uitzonderlijke mate van onzekerheid over de duur van de pandemie en de economische impact daarvan.

4.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Na een aanzienlijke daling van 103,4 % van het bbp in 2016 tot 93,9 % in 2017, is de overheidsschuldquote in 2018 gestegen tot 100,6 % van het bbp. Die stijging was te wijten aan de eenmalige overheidssteun voor de verkoop en ordelijke afwikkeling van de CCB in 2018.

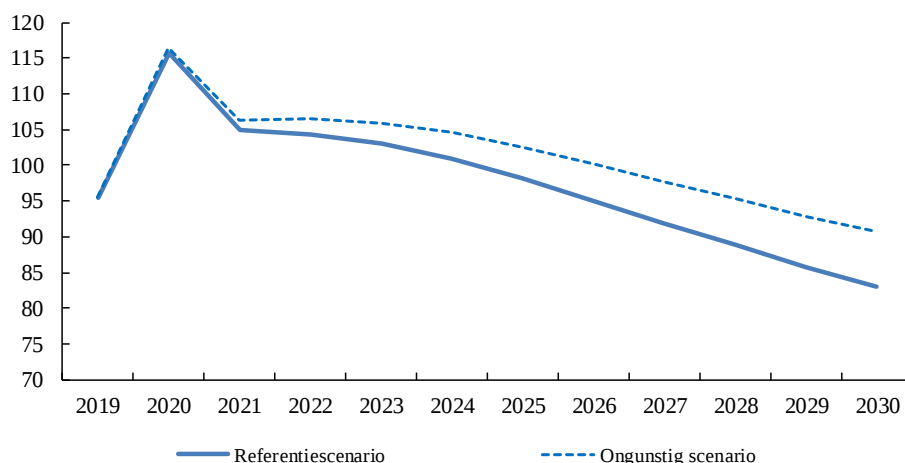
Door een comfortabel primair begrotingsoverschot en een gunstig sneeuwbal effect is de overheidsschuldquote in 2019 aanzienlijk gedaald, tot 95,5 %. Die schuldverlagende factoren werden gedeeltelijk tenietgedaan door de schuldverhogende gevolgen van stock-flow adjustments (+0,4 % van het bbp).

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 95,5 % van het bbp in 2019 tot 115,7 % in 2020.

De schuldhoudbaarheidsanalyse is bijgewerkt met de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Deze analyse wijst erop dat de schuldpositie, ondanks de risico's, op de middellange termijn houdbaar blijft, ook gelet op belangrijke verzachtende factoren (waaronder het schuldprofiel). Hoewel de overheidsschuld als gevolg van de COVID-19-

crisis is verslechterd, zal de schuldquote in het referentiescenario naar verwachting op een houdbaar (dalend) traject op de middellange termijn liggen⁴.

Grafiek 1: Overheidsschuldquote, Cyprus, % van het bbp



Bron: diensten van de Commissie

4.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 11 mei 2020 hebben de Cypriotische autoriteiten een brief gestuurd 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 hebben in hun brief ook de positieve ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de voorbije jaren benadrukt, zoals blijkt uit de overschotten op het nominaal saldo van de overheidsbegroting tijdens de laatste vier jaar (2016-2019), wanneer geen rekening wordt gehouden met de eenmalige gevolgen in verband met de CCB. De autoriteiten merken ook op dat de kasbuffer aan het einde van 2019 met ongeveer 2 % was gestegen ten opzichte van 2018, met name met het oog op de geplande terugbetaling van de IMF-lening begin 2020.

⁴ 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 zogenaamde 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).

5. CONCLUSIES

Volgens het stabiliteitsprogramma zal het nominale overheidstekort van Cyprus in 2020 naar verwachting stijgen tot 4,3 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk, en momenteel ook als tijdelijk beschouwd.

De bruto-overheidsschuld bedroeg 95,5 % van het bbp aan het einde van 2019 en lag ruim boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp. Cyprus voldeed niet aan de schuldreductiebenchmark in 2019.

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 Cyprus, aangezien de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % overschrijdt 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. 1467/1997.

Wat de naleving van het schuld criterium in 2019 betreft, leiden de relevante factoren, met name i) de waargenomen macro-economische omstandigheden; ii) de beperkte vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van groeibevorderende structurele hervormingen in de afgelopen jaren, en iii) de naleving van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, tot de conclusie dat het schuld criterium als gedefinieerd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 is nageleefd.