



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 545 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Estland

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Estland

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 stelde de Commissie de Raad in kennis van haar standpunt dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, een activering van de clausule in de huidige omstandigheden geoorloofd was. 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 Etse autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidstekort in Estland in 2019 0,3 % van het bbp bedroeg, terwijl de bruto-overheidsschuld 8,4 % van het bbp beliep. In het stabiliteitsprogramma 2020 gaat Estland uit van een tekort van 10,1 % van het bbp in 2020, terwijl de schuld 21,9 % van het bbp zou bereiken.

Het voor 2020 geplande 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 Estland het tekortcriterium van het Verdrag naleeft. Het schuld criterium wordt geacht te zijn vervuld wanneer de schuldquote onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp ligt. In dit verslag is met alle relevante factoren

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

rekening gehouden, en wordt voldoende aandacht geschonken aan 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	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Schuld criterium	Bruto- overheidsschuld	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens de plannen in het stabiliteitsprogramma 2020 zal het overheidstekort van Estland in 2020 naar verwachting uitkomen op 10,1 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. Het sterk stijgende tekort wordt veroorzaakt door de geplande stimuleringsmaatregelen ten belope van 4,3 % van het bbp en de gevolgen van de economische crisis.

De geplande 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 6,9 % in 2020.

De geplande overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp is volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk. Voorspeld wordt dat het tekort in 2021 boven de referentiewaarde zal blijven.

Kortom, het voor 2020 geplande tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De geplande overschrijding wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact beschouwd. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium in de zin van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan, op basis van de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie en het stabiliteitsprogramma.

3. RELEVANTE FACTOREN

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

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

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

3.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. Landen 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 middellange termijn

Op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie wordt een daling van het reële bbp van Estland met ongeveer 7 % voorspeld, gevolgd door een snel herstel in 2021. Bovenop de binnenlandse vraagschok wordt verwacht dat de export zal worden getroffen onder invloed van een afnemende buitenlandse vraag. De werkloosheid wordt geraamd op meer dan 9 % in 2020. In 2019 lag dat percentage nog op 4,4 %.

In de macro-economische prognoses van de stabiliteitsprogramma's wordt gewezen op de grote onzekerheid over de duur van de pandemie en de onzekerheid over de economische gevolgen ervan. In het programma wordt ervan uitgegaan dat het bbp in 2020 met 8 % zal krimpen, maar zich in 2021 zal herstellen, op basis van de aannamen dat de noodsituatie tot eind mei 2020 zal duren, en dat daarna een geleidelijke opleving van de economische activiteit van start zal gaan. De scherpe daling van het bbp is een verzachtende omstandigheid in de beoordeling van de naleving door Estland van het tekortcriterium in 2020.

3.3 Budgettaire situatie op middellange termijn

Op 13 juli 2018 werd Estland aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger ligt dan 4,1 % ("de uitgavenbenchmark"), hetgeen neerkomt op een structurele aanpassing van 0,6 % van het

bbp². Op basis van de begrotingsresultaten en de prognoses van de Commissie overschreed de uitgavengroei de benchmark, met een afwijking van 1,7 % van het bbp in 2019, hetgeen wijst op een significante afwijking. De conclusie wordt ook bevestigd voor 2018-2019 samen. Het structurele saldo is in 2019 ongewijzigd gebleven, hetgeen aangeeft dat er in 2019 sprake was van een lichte afwijking van 0,3 % van het bbp, maar ook wijst op een aanzienlijke afwijking over 2018 en 2019 samen. De algehele beoordeling wijst op een risico van een aanzienlijke afwijking van de aanbevolen aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2019.

Volgens het stabiliteitsprogramma zou het tekort van 10,1 % van het bbp in 2020 dalen in 2021, wanneer de economie naar verwachting zal herstellen en de meeste begrotingsmaatregelen komen te vervallen. Verwacht wordt dat de structurele begrotingssituatie zal verbeteren van een tekort van 5,2 % in 2020 tot een tekort van 0,8 % van het bbp in 2021³. Het stabiliteitsprogramma bevat informatie over substantiële maatregelen om de pandemie in te perken en de economie te ondersteunen. De budgettaire impact van deze rechtstreekse steunmaatregelen wordt geraamd op 4,3 % van het bbp in 2020. De begrotingsvooruitzichten voor de middellange termijn blijven onderhevig aan grote onzekerheid.

3.4 Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 12 mei 2020 hebben de Etse 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.

4. CONCLUSIES

Volgens het stabiliteitsprogramma zal het overheidstekort van Estland in 2020 naar verwachting stijgen tot 10,1 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De geplande overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk, maar niet als tijdelijk beschouwd.

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

Al met al blijkt uit de analyse aangezien het geplande tekort ruim boven de 3 % van het bbp ligt, de overschrijding niet van tijdelijke aard is en rekening houdend met alle relevante factoren, dat niet aan het tekortcriterium als omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 is voldaan.

² Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Estland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Estland (PB C 320 van 10.9.2018, blz. 24).

³ Zoals berekend door de Etse autoriteiten.