C/2025/639

10.2.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 21. Januar 2025

zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Zyperns

(C/2025/639)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2024/1263, insbesondere auf Artikel 17,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

(1) Am 30. April 2024 trat ein reformierter EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Kraft. Seine Kernelemente sind die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung ([1]), die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ([2]) und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten ([3]). Ziel des Rahmens ist es, durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum und Resilienz zu fördern und übermäßigen öffentlichen Defiziten vorzubeugen. Er fördert ferner die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine stärkere mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenten Durchsetzung der Vorschriften aus.

(2) Die nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne, die die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission übermitteln, stehen im Mittelpunkt des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mit den Plänen sollen zwei Ziele erreicht werden: Es soll sichergestellt werden, dass i) unter anderem der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das öffentliche Defizit mittelfristig auf unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt und darunter gehalten wird, und ii) Reformen und Investitionen durchgeführt werden, mit denen den wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen entsprochen wird und mit denen die gemeinsamen Prioritäten der Union verfolgt werden. Zu diesem Zweck soll jeder Plan eine mittelfristige Verpflichtung zu einem Nettoausgabenpfad ([4]) enthalten, der für die Laufzeit des Plans – vier oder fünf Jahre, je nach Länge der regulären Legislaturperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat – eine wirksame Haushaltsbeschränkung vorsieht. Darüber hinaus soll in dem Plan erläutert werden, wie der Mitgliedstaat die Durchführung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere in den länderspezifischen Empfehlungen (einschließlich jener, die für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) relevant sind), benannt wurden, sicherstellen wird und wie der Mitgliedstaat die gemeinsamen Prioritäten der Union umsetzen wird. Der Zeitraum für die Haushaltsanpassung beträgt vier Jahre, wobei dieser Zeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden kann, wenn der Mitgliedstaat sich verpflichtet, ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket umzusetzen, das die Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

([1]) Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Nach Artikel 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben" die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

(3) Nach Übermittlung des Plans soll die Kommission bewerten, ob dieser die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

(4) Auf Empfehlung der Kommission soll der Rat sodann eine Empfehlung annehmen, um den Nettoausgabenpfad des betreffenden Mitgliedstaats festzulegen und, sofern zutreffend, die Reform- und Investitionszusagen, die einer Verlängerung des Zeitraums für die Haushaltsanpassung zugrunde liegen, zu billigen.

ERWÄGUNGEN ZUM NATIONALEN MITTELFRISTIGEN FINANZPOLITISCH-STRUKTURELLEN PLAN ZYPERNS

(5) Am 15. Oktober 2024 legte Zypern dem Rat und der Kommission seinen nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan vor. Die Übermittlung erfolgte nach einer Verlängerung der in Artikel 36 der Verordnung (EU) 2024/1263 festgelegten Frist, wie mit der Kommission angesichts der von Zypern angegebenen Gründe vereinbart. Am 15. November 2024 legte Zypern ein Addendum zur Anpassung des Nettoausgabenwachstumspfads vor, um aktuelleren Daten Rechnung zu tragen. Diese Anpassung war angesichts einer Änderung der statistischen Erfassung einer bedeutenden Transaktion erforderlich, die erst nach der Übermittlung des Plans vorlag und erhebliche Auswirkungen auf Ausgabenebene 2023 und in der Folge auf die geplanten Nettoausgabenwachstumsraten und -niveaus für 2024 und den Anpassungszeitraum 2025-2028 hatte.

Verfahren vor der Vorlage des Plans

(6) Als Rahmen für den Dialog im Vorfeld der Vorlage der nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne übermittelte die Kommission am 21. Juni 2024 gemäß Artikel 9 der Verordnung (EU) 2024/1263 Zypern den Referenzpfad ([5]). Am 15. Oktober 2024 veröffentlichte die Kommission den Referenzpfad ([6]). Der Referenzpfad ist risikobasiert und stellt sicher, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums und bei Ausbleiben weiterer haushaltspolitischer Maßnahmen über den Anpassungszeitraum hinaus auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das gesamtstaatliche Defizit im Anpassungszeitraum unter 3 % des BIP gebracht und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten wird. Der Begriff „mittelfristig“ ist definiert als ein Zeitraum von zehn Jahren nach Ablauf des Anpassungszeitraums. Im Einklang mit den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EU) 2024/1263 steht der Referenzpfad auch mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit und der Absicherung der Defizitresilienz im Einklang. Der Referenzpfad von Zypern besagt, dass die Nettoausgaben auf der Grundlage der Annahmen der Kommission, die den im Juni 2024 übermittelten Vorab-Leitlinien zugrunde lagen, und unter der Annahme eines Anpassungszeitraums von vier Jahren um nicht mehr als die in Tabelle 1 aufgeführten Werte steigen sollten. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 4,9 % im Anpassungszeitraum (2025-2028).

Tabelle 1: Referenzpfad, den die Kommission Zypern am 21. Juni 2024 übermittelt hat

	2025	2026	2027	2028	Durchschnitt 2025-2028
Maximales Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	5,9	5,0	4,5	4,3	4,9

Quelle: Berechnungen der Kommission.

(7) Im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/1263 führten Zypern und die Kommission von Juli bis September 2024 einen fachlichen Dialog. Im Mittelpunkt des Dialogs standen der von Zypern geplante Nettoausgabenpfad und die zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen, insbesondere in Bezug auf das Produktionspotenzial und die Produktionslücke. Untersucht wurden darüber hinaus in fachlichen Dialogen die geplante Umsetzung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, und die gemeinsamen Prioritäten der Union in den Bereichen fairer grüner und digitaler Wandel, soziale und wirtschaftliche Resilienz, Energieversorgungssicherheit und Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten.

([5]) Die den Mitgliedstaaten und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss übermittelten Vorab-Leitlinien umfassen Pfade ohne und mit Verlängerung des Anpassungszeitraums (und somit für vier bzw. sieben Jahre). Zudem umfassen sie die wichtigsten Ausgangsbedingungen und zugrunde liegenden Annahmen, die im Kontext des Rahmens der Europäischen Kommission für die mittelfristige Projektion des öffentlichen Schuldenstands verwendet wurden. Der Referenzpfad wurde auf der Grundlage der im Debt Sustainability Monitor 2023 der Europäischen Kommission beschriebenen Methodik berechnet (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Er basiert auf der Frühjahrsprognose 2024 der Europäischen Kommission und ihrer mittelfristigen Verlängerung bis 2033; das langfristige BIP-Wachstum und die langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung stehen ihrerseits mit dem gemeinsamen Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 der Europäischen Kommission und des Rates (2024 Ageing Report) im Einklang (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/20a00b2c-4847-446b-a103-192958a1e11a_en?filename=Commission_prior_guidance-cyprus_en.pdf.

(8) Nach den von Zypern in seinem Plan vorgelegten Informationen fand im Einklang mit den Übergangsbestimmungen gemäß Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 vor der Übermittlung des Plans keine Konsultation mit den relevanten nationalen Interessenträgern (einschließlich der Sozialpartner) gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1263 statt. Gemäß dem Plan waren zu den wichtigsten Reformen und Investitionen bereits im Rahmen der Ausarbeitung des RRP Zyperns Konsultationen mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft geführt worden.

(9) Der zyprische Fiskalrat gab eine Stellungnahme zur makroökonomischen Prognose und zu den makroökonomischen Annahmen ab, die dem Haushaltsentwurf 2025 und dem mittelfristigen Haushaltsrahmen 2025-2027 im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2025 zugrunde liegen. Der Rat hält die Annahmen für plausibel und vertritt die Auffassung, dass das Wachstum der Nettoprimärausgaben die Verpflichtungen Zyperns im Rahmen des neuen EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung einhält.

Andere damit zusammenhängende Prozesse

(10) Am 15. Oktober 2024 legte Zypern seine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Jahr 2025 vor. Die Kommission gab am 26. November 2024 eine Stellungnahme zu dieser Übersicht über die Haushaltsplanung ab ([7]).

(11) Am 19. Juni 2024 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass in Zypern makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere sieht sich Zypern mit Anfälligkeiten in Verbindung mit der privaten Verschuldung, dem gesamtstaatlichen Schuldenstand und der Auslandsverschuldung konfrontiert, die insgesamt zwar zurückgegangen, aber nach wie vor erheblich sind, während sich das hohe Leistungsbilanzdefizit weiter vergrößert hat.

(12) Der Rat hat am 21. Oktober 2024 im Rahmen des Europäischen Semesters eine Reihe länderspezifischer Empfehlungen an Zypern gerichtet ([8]).

ZUSAMMENFASSUNG DES PLANS UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

(13) Im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/1263 bewertete die Kommission den Plan wie folgt:

Hintergrund: Makroökonomische und haushaltspolitische Lage und Aussichten

(14) Die Wirtschaftstätigkeit in Zypern stieg im Jahr 2023 um 2,6 % an, was auf die Binnennachfrage, insbesondere auf den privaten Verbrauch, gestützt durch sich erholende Reallöhne, zurückzuführen war. 2024 wird die Wirtschaft laut der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission dank Investitionen und robuster Ausfuhren, insbesondere in den Sektoren Tourismus, IKT und Seeverkehr, um 3,6 % wachsen. Auch die Ausgaben der privaten Haushalte dürften, wenn auch langsamer, zum Wachstum beitragen. In den Jahren 2025 und 2026 dürfte das Wachstum des realen BIP – gestützt auf ähnliche Faktoren – mit 2,8 % bzw. 2,5 % dynamisch bleiben. Das Wachstum des potenziellen BIP dürfte im gleichen Zeitraum ebenfalls stabil bleiben, was auf die Kapitalvertiefung und eine günstige Arbeitsmarktdynamik zurückzuführen ist. Die Arbeitslosenquote lag 2023 bei 5,9 % und wird von der Kommission für 2024 auf 4,9 %, für 2025 auf 4,7 % und für 2026 auf 4,5 % geschätzt. Die Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) dürfte von 3,8 % im Jahr 2023 auf 3,5 % im Jahr 2024 leicht zurückgehen, um im Jahr 2025 2,3 % und im Jahr 2026 dann 2,2 % zu erreichen.

(15) Was die haushaltspolitischen Entwicklungen betrifft, so belief sich der gesamtstaatliche Überschuss Zyperns 2023 auf 2,0 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird er 2024 voraussichtlich 3,5 % des BIP erreichen, im Jahr 2025 auf 2,7 % des BIP zurückgehen und bei unveränderter Politik im Jahr 2026 bei 2,7 % bleiben. Die Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission trägt dem Entwurf des Haushaltsplans 2025 Zyperns Rechnung, den die Regierung im Oktober 2024 angenommen hat; das nationale Parlament wird voraussichtlich im Dezember 2024 darüber abstimmen. Der gesamtstaatliche Schuldenstand belief sich Ende 2023 auf 73,6 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Schuldenquote Ende 2024 voraussichtlich auf 66,4 % des BIP zurückgehen. Ende 2025 dürfte sie auf 61,4 % des BIP und Ende 2026 auf 56,7 % des BIP zurückgehen. In der Haushaltsprognose der Kommission werden die politischen Zusagen aus den mittelfristigen Plänen erst als solche berücksichtigt, wenn sie durch konkrete politische Maßnahmen, die glaubhaft angekündigt und hinreichend spezifiziert wurden, untermauert sind.

Nettoausgabenpfad und wichtigste makroökonomische Annahmen im Plan

(16) Der nationale mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan Zyperns deckt den Zeitraum 2025-2028 ab und sieht eine Haushaltsanpassung über einen Zeitraum von vier Jahren vor.

(17) Der Plan enthält alle nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/1263 erforderlichen Informationen.

([7]) Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Zyperns, 26.11.2024, C(2024) 9050 final.
([8]) Empfehlung des Rates vom 21. Oktober 2024 zur Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik Zyperns.

(18) Der Plan enthält eine Zusage zu dem in Tabelle 2 angegebenen Nettoausgabenpfad, der einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 5,2 % im Zeitraum 2025-2028 entspricht. Das im Plan für den Anpassungszeitraum (2025-2028) gemeldete durchschnittliche Nettoausgabenwachstum liegt über dem von der Kommission am 21. Juni 2024 übermittelten Referenzpfad. In dem Plan wird von einem schrittweisen Rückgang des Wachstums des potenziellen BIP von 3,9 % im Jahr 2024 auf 3,1 % bis 2028 ausgegangen. Darüber hinaus wird im Plan davon ausgegangen, dass die Wachstumsrate des BIP-Deflators 2024 hoch bleiben wird, was hauptsächlich auf den prognostizierten hohen gesamtstaatlichen Deflator zurückzuführen ist, der die erwartete vollständige Umsetzung des automatischen Indexierungsmechanismus widerspiegelt. In den Folgejahren dürfte sich der BIP-Deflator schrittweise auf 2 % annähern.

Tabelle 2: Nettoausgabenpfad und Hauptannahmen im Plan Zyperns

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	2,7	6,0	5,0	5,4	4,3	5,2
Nettoausgabenwachstum (kumuliert, ab dem Basisjahr 2023, in %)	2,7	8,9	14,3	20,5	25,7	entfällt
Wachstum des potenziellen BIP (in %)	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,3
Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) (in %)	3,8	2,4	2,0	2,0	2,0	2,1

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Zyperns und Berechnungen der Kommission.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand

(19) Wenn der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad eingehalten wird und die zugrunde liegenden Annahmen eintreten, würde der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge von 66 % im Jahr 2024 auf 47,4 % des BIP am Ende des Anpassungszeitraums (2028) schrittweise zurückgehen, wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Die Schuldenquote soll im Anpassungszeitraum bis 2028 um fast 19 BIP-Prozentpunkte zurückgehen. Nach der Anpassung dürfte die gesamtstaatliche Schuldenquote dem Plan zufolge mittelfristig (d. h. bis 2038) weiter zurückgehen und im Jahr 2038 dann 27,9 % des BIP erreichen ([9]).

Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands und des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos im Plan Zyperns

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)	77,4	68,9	64,2	58,8	53,3	47,4	27,9
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	3,3	3,9	2,7	2,6	2,1	2,1	0,8

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Zyperns.

Dem Plan und Addendum zufolge würde der gesamtstaatliche Schuldenstand demnach bis zum Ende des Jahres 2026 unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP gebracht. Dies ist auf der Grundlage der Annahmen des Plans plausibel, und alle deterministischen Stresstests der Schuldentragfähigkeitsanalyse der

([9]) Der Plan wurde am 15. Oktober 2024 vorgelegt, berücksichtigt jedoch – durch das Addendum – die Änderung der statistischen Behandlung der Zahlung in Höhe von 360 Mio. EUR durch den Staat an das neue Versorgungssystem der Beamten, das am 22. Oktober 2024 veröffentlicht wurde, da sie erhebliche Auswirkungen auf den Nettoausgabenwachstumspfad hatte.

Europäischen Kommission deuten darauf hin, dass der Schuldenstand bis 2038 unter 60 % des BIP liegen wird. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Schuldenanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe a und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo

(20) Ausgehend vom Nettoausgabenpfad und den Annahmen des Plans würde der gesamtstaatliche Überschuss 2025 bei 2,7 % des BIP, 2026 bei 2,6 % und 2027 und 2028 bei 2,1 % des BIP liegen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Referenzwert von 3 % des BIP somit am Ende des Anpassungszeitraums (2028) nicht überschreiten. Außerdem würde das gesamtstaatliche Defizit in den zehn Jahren nach dem Anpassungszeitraum (d. h. bis 2038) den Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschreiten. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Defizitanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe b und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Defizitresilienz

(21) Wenn die im Plan enthaltenen Annahmen und Zusagen eintreten, würde das strukturelle Defizit im gesamten Anpassungszeitraum unter 1,5 % des BIP bleiben. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen wird daher die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1263 genannte gemeinsame Resilienzmarge weiterhin eingehalten, sodass die zusätzliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 nicht erforderlich ist.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit

(22) Da der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge in den Jahren 2024 und 2025 zwischen 60 % und 90 % des BIP liegen wird, muss die Schuldenquote gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2024/1263 jährlich durchschnittlich um mindestens 0,5 Prozentpunkte sinken, bis sie unter 60 % fällt. Dieser durchschnittliche Rückgang wird für den Zeitraum 2024-2026 berechnet und beträgt 5,1 Prozentpunkte (siehe Tabelle 3). Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit im Einklang.

Makroökonomische Annahmen des Plans

(23) Der Plan stützt sich auf eine Reihe von Annahmen, die von den Annahmen abweichen, die die Kommission Zypern am 21. Juni 2024 übermittelt hat. Ausgangspunkt des strukturellen Primärsaldos im Jahr 2024, Einnahmenelastizität im Verhältnis zum BIP und die Wachstumsannahmen (in Bezug auf das reale Wachstum und das Potenzialwachstum sowie die Schließung der Produktionslücke). Im Folgenden werden diese Unterschiede bei den Annahmen bewertet. Die Unterschiede bei den Annahmen, die sich am stärksten auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum auswirken, werden nachstehend für jede Annahme einzeln aufgeführt und separat bewertet.

— Der Ausgangspunkt ist günstiger, da der strukturelle Primärsaldo im Jahr 2024 im Plan deutlich über den Annahmen der Kommission liegt. Die dem Plan zugrunde liegenden Daten sind aktueller, und der prognostizierte strukturelle Primärsaldo wird für 2024 bei 4,2 % des BIP angesetzt, gegenüber einem in den Vorab-Leitlinien prognostizierten Defizit von 3,5 % des BIP. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Steuereinnahmen deutlich höher ausfielen als auf der Grundlage von Ist-Daten erwartet. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

— Der Plan beinhaltet eine andere Elastizität von Einnahmen zu BIP als die Schätzungen der Kommission, die von der Einheit strukturelle Einnahmenelastizität zu potenziellem BIP ausgeht. Die niedrigeren Einnahmen (ausgedrückt als Prozent des BIP) im Plan beruhen auf einer vorsichtigeren Annahme, wobei die Einnahmen im Einklang mit der Preis- und Einkommensentwicklung steigen. Im Plan werden auch keine zusätzlichen Einnahmen durch eine Beseitigung des Rückstands bei Steuerverfahren und durch Verbesserungen in der Steuerverwaltung angenommen. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission.

— Laut den Annahmen des Plans dürfte das Wachstum des realen BIP von 3,7 % im Jahr 2024 auf 3,1 % im Jahr 2025 zurückgehen, um dann wieder anzuziehen und im Jahr 2027 ein Maximum von 3,3 % zu erreichen. In den Vorab-Leitlinien der Kommission wird von einem geringeren Wachstum ausgegangen, und zwar von 2,8 % im Jahr 2024 und einem Maximum von 3,0 % im Jahr 2025, um dann 2027 schrittweise auf 1,5 % zurückzugehen. Insgesamt ist das im Plan angenommene reale BIP-Wachstumsprofil für den Anpassungszeitraum günstiger als die Schätzung der Kommission. Das Profil ist auch volatiler. Für die Zeit nach dem

Anpassungszeitraum wird im Plan von einem ähnlichen Profil wie in den Vorab-Leitlinien der Kommission ausgegangen. In dem Plan wird angenommen, dass das Wachstum des potenziellen BIP während des Anpassungszeitraums über 3 % liegt, was über dem in den Vorab-Leitlinien der Kommission angenommenen durchschnittlichen Potenzialwachstum von rund 2 % liegt. Darüber hinaus steht der Plan nicht mit der Annahme eines potenziellen Wachstumspfads in Einklang, bei dem die Produktionslücke bis 2028 geschlossen wird, was nicht mit dem Rahmen für die Schuldentragfähigkeitsanalyse im Einklang steht.

Die verbleibenden Unterschiede gegenüber den Annahmen der Kommission wirken sich nicht wesentlich auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum aus. Alle Unterschiede bei den Annahmen zusammengenommen könnten insgesamt zu einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum führen, das höher ist als beim Referenzpfad, ohne dass sich dies auf die Übereinstimmung des Plans mit der Anforderung der Verordnung (EU) 2024/1263 auswirkt. Zypern hat sich jedoch für einen Ausgabenpfad im Einklang mit dem von der Europäischen Kommission am 21. Juni 2024 übermittelten Referenzpfad entschieden, der nur um die Auswirkungen der Änderung der statistischen Behandlung einer bedeutenden Transaktion – der Zahlung des Staates an das neue Versorgungssystem der Beamten – angepasst wurde. Dies führte zu einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum, das aufgrund des neuen Ausgangspunkts 2024 um rund 0,3 Prozentpunkte über dem Referenzpfad der Kommission liegt. Die Kommission wird die vorstehende Bewertung der Annahmen des Plans bei künftigen Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung dieser Empfehlung berücksichtigen.

Haushaltsstrategie des Plans

(24) Laut der indikativen Haushaltsstrategie des Plans werden die Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben hauptsächlich durch bestehende Politiken erfüllt. Der Plan berücksichtigt die Auswirkungen der angenommenen einnahmen- und ausgabenseitigen Maßnahmen – z. B. Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor, die im Jahr 2024 genehmigt wurden, Maßnahmen zur Deckung des Wohnraumbedarfs finanziell schwächere Haushalte, das Auslaufen der Senkungen der Steuersätze und die Nichtindexierung der Einkommensteuerklassen. In dem Plan werden keine Annahmen über zusätzliche Einnahmen aus einer Beseitigung des Rückstands bei Steuerverfahren gemacht, die im Einklang mit den Entwicklungen der letzten Jahre weiterhin positiv zum Einnahmenwachstum beitragen könnten. In dem Plan wird hervorgehoben, dass die gesetzten Ziele ohne zusätzliche haushaltspolitische Maßnahmen erreicht werden. In der Übersicht über die Haushaltsplanung für das Jahr 2025 wird diese Position bekräftigt und auch bestätigt, dass die Zusage in Bezug auf die Nettoausgaben für 2025 ohne zusätzliche haushaltspolitische Maßnahmen eingehalten werden soll ([10]).

Reform- und Investitionsabsichten im Plan als Reaktion auf die wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen und zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der Union

(25) In dem Plan werden die politischen Absichten hinsichtlich der Reformen und Investitionen dargelegt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters (insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen, einschließlich der Empfehlungen im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht) benannt wurden, angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen. Der Plan beinhaltet eine umfangreiche Liste von 50 Reformen und Investitionen zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der EU, von denen 26 aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden „ARF“) und 24 aus den Kohäsionsfonds finanziell unterstützt werden.

(26) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels, die auch die in der Verordnung (EU) 2021/1119 festgelegten Klimaziele umfasst, beinhaltet der Plan eine Reihe von Reformen und Investitionen, die aus nationalen und EU-Mitteln finanziert werden. Die meisten der im Plan dargelegten Maßnahmen für den grünen Wandel sind auch im nationalen Energie- und Klimaplan Zyperns integriert. Zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2024 im Zusammenhang mit der Stärkung der Anpassung an den Klimawandel enthält der Plan eine Reform, mit der die nationale Strategie Zyperns für die Anpassung an den Klimawandel überarbeitet und aktualisiert wird. Um den länderspezifischen Empfehlungen 2023 im Zusammenhang mit der Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Verbesserung der Energieinfrastruktur und -netze Rechnung zu tragen, umfasst der Plan die Digitalisierung des Stromnetzes zur weiteren Verbreitung erneuerbarer Energien (Kohäsionsfonds) und den sogenannten Great Sea Interconnector (im Aufbau- und Resilienzplan (im Folgenden „RRP“) enthalten). Zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2023 zur Energieeffizienz umfasst der Plan Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Schulen (Kohäsionsfonds) und die Förderung erneuerbarer Energien und individueller Energieeffizienzmaßnahmen in Wohngebäuden (im RRP enthalten). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2023 im Zusammenhang mit dem Umstieg auf einen nachhaltigen Verkehr Rechnung zu tragen, umfasst der Plan die Förderung der Beschaffung von Elektrofahrzeugen (im RRP enthalten) und von Infrastrukturprojekten im Rahmen von Plänen für nachhaltige städtische Mobilität (im RRP und den kohäsionspolitischen Fonds enthalten). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2020 im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Wasser- und Abwasserbewirtschaftung Rechnung zu tragen, umfasst der Plan ein landesweites System für die getrennte Sammlung von Siedlungsabfällen (Kohäsionsfonds) und den nationalen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (im RRP und in den Kohäsionsfonds enthalten). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2019 im Zusammenhang mit der Förderung der digitalen Kompetenzen Rechnung zu tragen, enthält

([10]) Siehe Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Zyperns, 26.11.2024, C(2024) 9050 final.

der Plan einen Aktionsplan für IKT-Kompetenzen (im RRP enthalten). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2020 im Zusammenhang mit der Digitalisierung des öffentlichen Sektors Rechnung zu tragen, umfasst der Plan die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen (im RRP und in den Kohäsionsfonds enthalten) und die Einführung der elektronischen Identität (eID). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2020 im Zusammenhang mit der Stärkung von Forschung und Innovation Rechnung zu tragen, umfasst der Plan die Tätigkeit des Cyprus Equity Fund (im RRP enthalten), durch den die Verfügbarkeit alternativer Finanzierungsquellen, insbesondere für innovative Unternehmen und Start-ups, erhöht werden soll.

(27) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, die auch die Europäische Säule sozialer Rechte umfasst, beinhaltet der Plan Reformen und Investitionen, die aus nationalen und EU-Mitteln finanziert werden. Um den länderspezifischen Empfehlungen 2024 im Zusammenhang mit der Verbesserung der Governance staatseigener Unternehmen im Einklang mit den internationalen Standards Rechnung zu tragen, enthält der Plan einen Aktionsplan mit vier Handlungsschwerpunkten. Um den länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020 im Zusammenhang mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und dem Zugang zu Finanzmitteln Rechnung zu tragen, umfasst der Plan die Vereinfachung der Verfahren für strategische Entwicklungsprojekte (im RRP enthalten), die Einrichtung einer nationalen Förderagentur (im RRP enthalten) und die Tätigkeit des Cyprus Equity Fund (im RRP enthalten). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2020 in Bezug auf die Erhöhung der Wirksamkeit, Effizienz und Fairness des Steuersystems Rechnung zu tragen, enthält der Plan eine Reihe von Reformen im Zusammenhang mit aggressiver Steuerplanung (im RRP enthalten). Um dem länderspezifischen Empfehlungen 2020 im Zusammenhang mit dem Vorziehen durchführungsreifer öffentlicher Investitionsprojekte Rechnung zu tragen, umfasst der Plan Infrastrukturprojekte zur nachhaltigen städtischen Mobilität, zur Modernisierung von Abwasserbehandlungsanlagen und zur Einführung und zum Betrieb von Infrastrukturen für intelligente Messsysteme (im RRP enthalten). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2024 im Zusammenhang mit der Stärkung der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Erwachsenenbildung Rechnung zu tragen, umfasst der Plan ein neues System zur Bewertung der Bildungsarbeit und der Lehrkräfte (im RRP enthalten), die Reform der Lehrpläne in der technischen und allgemeinen Sekundarbildung (im RRP enthalten), Entwicklungsmaßnahmen für die technische berufliche Bildung (Kohäsionsfonds), die Digitalisierung und Verbesserung der Effizienz der Dienste der öffentlichen Arbeitsvermittlung (im RRP enthalten), die Umsetzung der zyprischen Strategie für lebenslanges Lernen 2021-2027 und die Entwicklung individueller Lernkonten (Kohäsionsfonds). Der Plan umfasst auch verschiedene Maßnahmen, um den länderspezifischen Empfehlungen 2020 im Zusammenhang mit der Förderung flexibler Arbeitszeitregelungen Rechnung zu tragen (Kohäsionsfonds). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020 im Zusammenhang mit der Bereitstellung bezahlbarer Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern sowie angemessene Einkommensersatzleistungen und den Zugang zum Sozialschutz für alle Rechnung zu tragen, umfasst der Plan Maßnahmen wie eine Reform der vorschulischen Bildung und Erziehung, Maßnahmen für Schule und soziale Inklusion (DRA.S.E.+) und die Einrichtung von Wohnstrukturen für Kinder und Jugendliche mit Störungen des Sozialverhaltens, für Menschen mit Behinderungen und für Menschen in Langzeitpflege (im RRP und in den Kohäsionsfonds enthalten) sowie das garantierte Mindesteinkommen (Kohäsionsfonds). Um den länderspezifischen Empfehlungen 2020 im Zusammenhang mit der Stärkung der Resilienz und Kapazität des Gesundheitssystems Rechnung zu tragen, umfasst der Plan Investitionen in den Ausbau, die Modernisierung bzw. den Bau von Krankenhäusern (im RRP enthalten).

(28) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Energieversorgungssicherheit umfasst der Plan Maßnahmen zur Modernisierung und zum Ausbau von Stromnetz und -speichern, um einem wachsenden Anteil erneuerbarer Energien gerecht zu werden, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern und Energieeffizienzmaßnahmen auszuweiten und zu beschleunigen. Zur Entwicklung von Energieverbundnetzen mit den Nachbarländern umfasst der Plan den sogenannten Great Sea Interconnector, ein Energieinfrastrukturprojekt, mit dem das Stromnetz Zyperns und Griechenlands – und zu einem späteren Zeitpunkt Israels – verbunden werden soll.

(29) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten umfasst der Plan keine Maßnahmen.

(30) Der Plan bietet einen Überblick über den öffentlichen Investitionsbedarf in Zypern in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten der EU. Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels, einschließlich der in der Verordnung (EU) 2021/1119 festgelegten Klimaziele, enthält der Plan einen Bedarf an öffentlichen und privaten Investitionen in Höhe von 21,6 Mrd. EUR, der im nationalen Energie- und Klimaplan Zyperns für das Erreichen der neuen Emissionsreduktionsziele, für die Verbesserung der Energieeffizienz öffentlicher Krankenhäuser und für die Einführung eines neuen Systems für die elektronische Auftragsvergabe ermittelt wurde. Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz enthält der Plan Investitionen zur Verbesserung des Gesundheitssystems, z. B. die Entwicklung einer einzigen Datenbank für elektronische Akten durch die nationale Behörde für elektronische Gesundheitsdienste. Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten identifiziert der Plan Investitionsbedarf zum Ausbau und zur Modernisierung der bestehenden Infrastruktureinheiten, zur Kofinanzierung gemeinsamer europäischer Forschungs- und Entwicklungsprojekte und zur Finanzierung nationaler Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Verteidigungsbereich.

Fazit der Bewertung der Kommission

Nach Auffassung der Kommission erfüllt der Plan Zyperns in seiner Gesamtheit die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263.

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNG DES RATES

(31) Der Rat begrüßt den mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan Zyperns und ist der Auffassung, dass seine vollständige Umsetzung dazu beitragen würde, gesunde öffentliche Finanzen zu gewährleisten und die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu unterstützen.

(32) Der Rat nimmt die Bewertung des Plans durch die Kommission zur Kenntnis. Der Rat ersucht die Kommission jedoch, ihre Bewertungen künftiger Pläne in von den Empfehlungen der Kommission für Empfehlungen des Rates getrennten Dokumenten vorzulegen.

(33) Der Rat nimmt Kenntnis von der Bewertung des Nettoausgabenpfads und der wichtigsten makroökonomischen Annahmen im Plan, auch in Bezug auf die Vorab-Leitlinien der Kommission, sowie der Auswirkungen des Nettoausgabenpfads des Plans auf das gesamtstaatliche Defizit und den gesamtstaatlichen Schuldenstand. Der Rat nimmt die Einschätzung der Kommission zur Kenntnis, dass die makroökonomischen und haushaltspolitischen Annahmen zwar in einigen Fällen von den Annahmen der Kommission abweichen, auch um aktualisierte makroökonomische und haushaltspolitische Daten zu berücksichtigen, insgesamt aber hinreichend begründet sind und auf stichhaltigen wirtschaftlichen Argumenten beruhen. Der Rat nimmt Kenntnis von der breiteren Haushaltsstrategie des Plans und der Risiken für die Aussichten, die das Eintreten des makroökonomischen Szenarios und der zugrunde liegenden Annahmen sowie die Verwirklichung des Nettoausgabenpfads des Plans beeinträchtigen könnten. Der Rat nimmt ferner zur Kenntnis, dass durch geopolitische Risiken Druck auf die Verteidigungsausgaben entstehen kann.

(34) Der Rat erwartet, dass Zypern bereit ist, seine Haushaltsstrategie erforderlichenfalls anzupassen, um die Verwirklichung seines Nettoausgabenpfads sicherzustellen. Der Rat ist entschlossen, die wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Entwicklungen – auch jene, die dem Szenario des Plans zugrunde liegen, – aufmerksam zu überwachen.

(35) Der Rat ist der Auffassung, dass weitere Beratungen über ein gemeinsames Verständnis der Auswirkungen der kumulierten Nettoausgaben-Wachstumsraten auf die jährliche Überwachung vor der nächsten Runde der haushaltspolitischen Überwachung erforderlich sind.

(36) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die erforderlichen und beabsichtigten Reformen und Investitionen beschreibt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, angegangen werden sollen, und er betont, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass diese Reformen und Investitionen umgesetzt werden. Der Rat wird diese Reformen und Investitionen auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Berichte bewerten und ihre Umsetzung im Rahmen des Europäischen Semesters überwachen.

(37) Der Rat sieht den jährlichen Fortschrittsberichten Zyperns erwartungsvoll entgegen, die insbesondere Informationen über die Fortschritte bei der Umsetzung des Nettoausgabenpfads gemäß der Festsetzung durch den Rat und bei der Umsetzung umfassenderer Reformen und Investitionen im Rahmen des Europäischen Semesters enthalten.

(38) Der Rat sollte Zypern gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2024/1263 empfehlen, den im Plan festgelegten Nettoausgabenpfad einzuhalten —

EMPFIEHLT Zypern,

1. sicherzustellen, dass das Nettoausgabenwachstum die in Anhang I dieser Empfehlung festgelegten Obergrenzen nicht überschreitet.

Geschehen zu Brüssel am 21. Januar 2025.

Im Namen des Rates

Der Präsident

A. DOMAŃSKI

ANHANG I

Maximales Wachstum der Nettoausgaben
(jährliche und kumulierte Wachstumsraten, nominal)

Zypern

Jahr		2025	2026	2027	2028
Wachstumsrate (%)	Jährlich	6,0	5,0	5,4	4,3
	Kumuliert (*)	8,9	14,3	20,5	25,7

(*) Kumulierte Wachstumsraten bezogen auf das Basisjahr 2023. Die kumulierten Wachstumsraten werden bei der jährlichen Überwachung der Ex-post-Einhaltung im Kontrollkonto verwendet.