Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/639

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Cyprus

(C/2025/639)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert tevens de nationale verantwoordelijkheid, legt de focus meer op de middellange termijn en combineert dit met een doeltreffendere en coherentere handhaving van de regels.

(2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld, onder meer aan het einde van de aanpassingsperiode, een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad ([4]) worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan effectief een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

([1]) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L van 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

(4) Op aanbeveling van de Commissie moet de Raad vervolgens een aanbeveling vaststellen waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld, en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN CYPRUS

(5) Op 15 oktober 2024 heeft Cyprus zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Cyprus aangevoerde redenen. Op 15 november 2024 heeft Cyprus een addendum ingediend om het groeipad voor de netto-uitgaven te herzien gelet op recentere gegevens. Deze herziening was noodzakelijk in het licht van een wijziging in de statistische registratie van een significante transactie die na de indiening van het plan plaatsvond en een belangrijk effect had op het uitgavenniveau van 2023 en daarmee ook op de geplande groeipercentages en niveaus van de netto-uitgaven voor 2024 en de aanpassingsperiode 2025-2028.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(6) Ter structurering van de dialoog die moet leiden tot de indiening van nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn, heeft de Commissie op 21 juni 2024 overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2024/1263 het referentiepad ([5]) aan Cyprus toegezonden. De Commissie heeft het referentiepad op 15 oktober 2024 bekendgemaakt ([6]). Het referentiepad is risicogebaseerd en zorgt ervoor dat de overheidsschuld tegen het einde van de begrotingsaanpassingsperiode en zonder verdere begrotingsmaatregelen na de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op middellange termijn op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort tijdens de aanpassingsperiode tot onder 3 % van het bbp wordt teruggebracht en op middellange termijn onder die referentiewaarde blijft. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. Overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2024/1263 is het referentiepad ook consistent met de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort. Het referentiepad van Cyprus bepaalt dat op basis van de aannamen van de Commissie waarop de in juni 2024 verstrekte voorafgaande richtsnoeren gebaseerd zijn en uitgaande van een aanpassingsperiode van vier jaar, de netto-uitgaven niet sneller mogen groeien dan de waarden in tabel 1. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,9 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028).

Tabel 1: Referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 aan Cyprus heeft verstrekt

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde 2025-2028
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	5,9	5,0	4,5	4,3	4,9

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Cyprus en de Commissie tussen juli en september 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog spitste zich toe op het door Cyprus beoogde netto-uitgavenpad en de daaraan ten grondslag liggende macro-economische aannamen, met name wat betreft de potentiële output en de outputgap. Daarnaast werd in de technische dialoog gekeken naar de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

([5]) De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten paden zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar). Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Europese Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. Het referentiepad is berekend op basis van de in de Debt Sustainability Monitor 2023 van de Europese Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Het is gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 van de Europese Commissie en de Raad (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) Volgens de informatie die Cyprus in zijn plan heeft verstrekt, zijn de relevante nationale belanghebbenden (met inbegrip van de sociale partners) niet geraadpleegd vóór de indiening als bedoeld in artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263, in overeenstemming met de overgangsbepalingen van artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263. Volgens het plan zijn de sociale partners en het maatschappelijk middenveld tijdens de voorbereiding van het herstel- en veerkrachtplan van Cyprus al geraadpleegd over de belangrijkste hervormingen en investeringen.

(9) De Cypriotische begrotingsraad heeft in het kader van de begrotingsprocedure 2025 een advies uitgebracht over de macro-economische prognoses en de macro-economische aannamen die ten grondslag liggen aan de ontwerpbegroting voor 2025 en het begrotingskader voor de middellange termijn 2025-2027. De Raad acht de aannamen plausibel en de groei van de netto primaire uitgaven in overeenstemming met de verplichtingen van Cyprus uit hoofde van het nieuwe EU-kader voor economische governance.

Andere gerelateerde processen

(10) Cyprus heeft op 15 oktober 2024 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op 26 november 2024 een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen ([7]).

(11) De Commissie heeft op 19 juni 2024 geconcludeerd dat Cyprus wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Cyprus kampt met name met kwetsbaarheden die verband houden met private, publieke en externe schuld, die over het geheel genomen zijn afgenomen, maar nog altijd relevant zijn, terwijl het grote tekort op de lopende rekening verder is opgelopen.

(12) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Cyprus gericht ([8]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

(13) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Achtergrond: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(14) De economische activiteit in Cyprus is in 2023 met 2,6 % gegroeid ten gevolge van de binnenlandse vraag, met name de particuliere consumptie, die werd gesteund door het herstel van de reële lonen. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de economie in 2024 naar verwachting met 3,6 % groeien dankzij investeringen en een robuuste uitvoer, met name als gevolg van het toerisme, en groei in de ICT-sector en de sector scheepvaartdiensten. Ook de bestedingen van huishoudens zullen naar verwachting bijdragen tot de groei, zij het in een trager tempo. In 2025 en 2026 zal de reële bbp-groei naar verwachting dynamisch blijven met respectievelijk 2,8 % en 2,5 %, ondersteund door vergelijkbare factoren. Ook de potentiële bbp-groei zal in die jaren naar verwachting solide blijven als gevolg van kapitaalverdieping en een gunstige arbeidsmarktdynamiek. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 5,9 % en zal volgens de Commissie afnemen tot 4,9 % in 2024, 4,7 % in 2025 en 4,5 % in 2026. De inflatie (groei bbp-deflator) zal naar verwachting licht dalen van 3,8 % in 2023 tot 3,5 % in 2024 en zal uitkomen op 2,3 % in 2025 en 2,2 % in 2026.

(15) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidsoverschot van Cyprus in 2023 2,0 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het in 2024 naar verwachting 3,5 % van het bbp bereiken, dalen tot 2,7 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, stabiel blijven op 2,7 % in 2026. In de najaarsprognose 2024 van de Commissie is ook rekening gehouden met de ontwerpbegroting van Cyprus voor 2025, die de regering in oktober 2024 heeft aangenomen en waarover het nationale parlement naar verwachting in december 2024 zal stemmen. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 73,6 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting dalen tot 66,4 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 dalen tot 61,4 % van het bbp en eind 2026 tot 56,7 %. In de begrotingsprognoses van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

(16) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Cyprus bestrijkt de periode 2025-2028 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.

(17) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie.

([7]) Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Cyprus, 26.11.2024, C(2024) 9050 final.
([8]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Cyprus.

(18) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 5,2 % in de jaren 2025-2028. De in het plan opgenomen gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode (2025-2028) ligt boven het referentiepad dat de Commissie Cyprus op 21 juni 2024 heeft toegezonden. Het plan berust op de aanname dat de potentiële bbp-groei geleidelijk zal afnemen van 3,9 % in 2024 tot 3,1 % in 2028. Bovendien wordt volgens het plan verwacht dat het groeipercentage van de bbp-deflator in 2024 hoog zal blijven, voornamelijk als gevolg van de verwachte hoge deflator voor de overheidsuitgaven, die het resultaat is van de verwachte volledige uitvoering van het automatische indexeringsmechanisme. Voor de daaropvolgende jaren wordt verwacht dat de bbp-deflator geleidelijk richting 2 % zal gaan.

Tabel 2: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Cyprus

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	2,7	6,0	5,0	5,4	4,3	5,2
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	2,7	8,9	14,3	20,5	25,7	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,3
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,8	2,4	2,0	2,0	2,0	2,1

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Cyprus en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen voor de overheidsschuld van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(19) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk afnemen van 66 % in 2024 tot 47,4 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Het is de verwachting dat de schuldquote tijdens de aanpassingsperiode, tot eind 2028, met bijna 19 procentpunten van het bbp zal dalen. Na de aanpassingsperiode zal de overheidsschuldquote volgens het plan naar verwachting op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) verder dalen tot 27,9 % van het bbp in 2038 ([9]).

Tabel 3: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Cyprus

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	77,4	68,9	64,2	58,8	53,3	47,4	27,9
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	3,3	3,9	2,7	2,6	2,1	2,1	0,8

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Cyprus.

De overheidsschuld zou volgens het plan en het bijbehorende addendum dus tegen eind 2026 onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp uitkomen. Dit is aannemelijk op basis van de aannamen van het plan, aangezien de schuld volgens alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de

([9]) Het plan werd op 15 oktober 2024 ingediend, maar op grond van het addendum wordt in het plan rekening gehouden met de wijziging in de statistische behandeling van de betaling door de staat van 360 miljoen EUR ten bate van de nieuwe pensioenregeling voor ambtenaren, die op 22 oktober 2024 werd verricht, omdat deze van grote invloed is op het groeipad van de netto-uitgaven.

Europese Commissie voor 2038 onder de 60 % van het bbp zou uitkomen. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen voor het overheidssaldo van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(20) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidsoverschot 2,7 % van het bbp bedragen in 2025, 2,6 % in 2026 en 2,1 % in 2027 en 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Bovendien zou het overheidstekort in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook niet in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Consistentie tussen het plan en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort

(21) Als de aannamen en toezeggingen van het plan werkelijkheid worden, zou het structurele tekort gedurende de hele aanpassingsperiode onder de 1,5 % van het bbp blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan zal de in artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge dan ook verder in acht worden genomen, zodat de in artikel 8, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde extra verbetering van het structurele primaire saldo niet vereist is.

Consistentie tussen het plan en de schuldhoudbaarheidswaarborg

(22) Aangezien de overheidsschuld volgens het plan in 2024 en 2025 tussen 60 % en 90 % van het bbp zal bedragen, moet de schuldquote, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1263, met gemiddeld ten minste 0,5 procentpunten per jaar afnemen totdat die onder 60 % daalt. Deze gemiddelde afname wordt berekend over de periode 2024-2026 en bedraagt 5,1 procentpunten (zie tabel 3). Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad in overeenstemming met de schuldhoudbaarheidswaarborg.

Macro-economische aannamen van het plan

(23) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Cyprus zijn toegezonden. In het plan worden met name voor zes variabelen afwijkende aannamen gehanteerd, zoals het uitgangspunt van het structurele primaire saldo in 2024, de elasticiteit van de ontvangsten ten opzichte van het bbp en de groeihypothesen (betreffende de reële en potentiële groei, alsmede het verminderen van de outputgap). Hieronder volgt een beoordeling van deze verschillen in aannamen. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elke aanname afzonderlijk.

— Het uitgangspunt is gunstiger, aangezien het structurele primaire saldo in 2024 volgens het plan aanzienlijk hoger ligt dan in de aannamen van de Commissie. In het plan wordt gebruikgemaakt van actuelere gegevens en wordt uitgegaan van een structureel primair overschot van 4,2 % van het bbp in 2024, vergeleken met een verwacht overschot van 3,5 % van het bbp in de voorafgaande richtsnoeren. Dit is toe te schrijven aan de aanzienlijk hoger dan verwachte belastinginkomsten, uitgaande van resultaatgegevens. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt een andere elasticiteit van de ontvangsten ten opzichte van het bbp gehanteerd dan door de Commissie, die uitgaat van een structurele elasticiteit van de ontvangsten ten opzichte van het potentiële bbp. De lagere ontvangsten als percentage van het bbp in het plan zijn gebaseerd op een prudentere aanname, waarbij de ontvangsten toenemen afhankelijk van de ontwikkeling van de prijzen en de inkomens. Er wordt ook van uitgegaan dat de afwikkeling van achterstallige belastingzaken en mogelijke verbeteringen bij de belastingdienst geen extra inkomsten zullen opleveren. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie.

— In het plan wordt ervan uitgegaan dat de reële bbp-groei zal afnemen van naar schatting 3,7 % in 2024 tot 3,1 % in 2025 en daarna weer zal versnellen, met een piek van 3,3 % in 2027. In de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie wordt een lagere groei voorspeld, te beginnen met 2,8 % in 2024 en een piek van 3,0 % in 2025, alvorens geleidelijk af te nemen tot 1,5 % in 2027. Al met al is de in het plan veronderstelde reële bbp-groei, genomen over de hele aanpassingsperiode, gunstiger dan die van de Commissie. Het laat ook een wisselvalliger groeiprofiel zien. Na de aanpassingsperiode gaat het plan uit van een profiel dat vergelijkbaar is met de

voorafgaande richtsnoeren van de Commissie. In het plan wordt ervan uitgegaan dat de potentiële bbp-groei gedurende de hele aanpassingsperiode boven 3 % zal blijven, wat hoger is dan de gemiddelde potentiële groei van ongeveer 2 % waarvan in de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie wordt uitgegaan. Bovendien gaat het plan niet uit van een potentieel groeipad waarmee de outputgap tegen 2028 wordt gedicht, wat niet in overeenstemming is met het kader van de schuldhoudbaarheidsanalyse.

De resterende verschillen in de aannamen hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Bij elkaar genomen kunnen alle verschillen in de aannamen leiden tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven die hoger is dan in het referentiepad, zonder dat dit afbreuk doet aan de naleving van de eisen van Verordening (EU) 2024/1263. Cyprus heeft echter gekozen voor een uitgavenpad dat in overeenstemming is met het door de Europese Commissie op 21 juni 2024 toegezonden referentiepad, dat alleen is aangepast om rekening te houden met de gevolgen van een wijziging in de statistische behandeling van een significante transactie, namelijk de bijdrage van de staat aan de nieuwe pensioenregeling voor ambtenaren. Dit heeft geleid tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven die ongeveer 0,3 procentpunten hoger ligt dan het referentiepad van de Commissie als gevolg van het nieuwe uitgangspunt voor 2024. De Commissie zal bij de toekomstige beoordelingen van de naleving van deze aanbeveling rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen in het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(24) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de netto-uitgaventoezeggingen voornamelijk door middel van bestaand beleid worden nagekomen. In het plan wordt rekening gehouden met het effect van vastgestelde maatregelen aan de ontvangsten- en uitgavenzijde, zoals loonsverhogingen in de overheidssector die in 2024 zijn goedgekeurd, maatregelen ter leniging van de huisvestingsbehoeften van kwetsbare huishoudens, de geleidelijke afschaffing van belastingverlagingen en de niet-indexering van belastingschijven van de inkomstenbelasting. Het plan gaat er niet van uit dat de afwikkeling van achterstallige belastingzaken extra inkomsten zal opleveren, hoewel dit, uitgaande van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, een positieve bijdrage kan blijven leveren aan de groei van de ontvangsten. Benadrukt wordt dat de vastgestelde streefdoelen zullen worden bereikt zonder dat aanvullende begrotingsmaatregelen nodig zijn. In het ontwerpbegrotingsplan voor 2025 wordt bevestigd dat de net-to-uitgaventoezegging voor 2025 zal worden gehaald zonder dat aanvullende begrotingsmaatregelen nodig zijn ([10]).

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

(25) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld – waaronder met name de LSA's, met inbegrip van die in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden – en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Het plan bevat een uitgebreide lijst van ongeveer 50 hervormingen en investeringen die gericht zijn op de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU, waarvan er 26 financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en 24 door de fondsen van het cohesiebeleid.

(26) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan hervormingen en investeringen die met nationale en EU-middelen worden gefinancierd. De meeste maatregelen in het plan voor de groene transitie zijn ook opgenomen in het nationale energie- en klimaatplan van Cyprus. Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2024 om sterker in te zetten op aanpassing aan de klimaatverandering, voorziet het plan in een hervorming die de nationale strategie van Cyprus voor aanpassing aan de klimaatverandering herziet en actualiseert. Om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2023 over het versnellen van de uitrol van hernieuwbare energie en het verbeteren van de energie-infrastructuur en -netten, voorziet het plan in de digitalisering van het elektriciteitsnet om de penetratie van hernieuwbare energie verder te vergroten (cohesiefondsen) en de aanleg van de "Great Sea Interconnector" (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2023 betreffende energie-efficiëntie omvat het plan investeringen om de energie-efficiëntie van scholen te verbeteren (cohesiefondsen), maatregelen voor de bevordering van hernieuwbare energie en individuele energie-efficiëntie-maatregelen voor woningen (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2023 betreffende de overgang naar duurzaam vervoer omvat het plan steun voor de aankoop van elektrische voertuigen (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan) en infrastructuurprojecten voor duurzame stedelijke mobiliteit (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan; cohesiefondsen). Om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2020 over de verbetering van het water- en afvalbeheer, voorziet het plan in een landelijk systeem voor de gescheiden inzameling van stedelijk afval (cohesiefondsen) en een nationaal actieplan voor de circulaire economie (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan; cohesiefondsen). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2019 over de verbetering van digitale vaardigheden omvat het plan een actieplan voor e-vaardigheden (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Ter uitvoering van de

([10]) Zie het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Cyprus van 26.11.2024, C(2024) 9050 final.

landspecifieke aanbeveling uit 2020 over de digitalisering van de overheidssector voorziet het plan in de digitalisering van overheidsdiensten (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan; cohesiefondsen) en de invoering van de elektronische identiteit. Om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2020 inzake de verbetering van onderzoek en innovatie, voorziet het plan in de oprichting van een door de staat gefinancierd aandelenfonds (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan), waarmee de beschikbaarheid van alternatieve financieringsbronnen wordt vergroot, met name voor innovatieve ondernemingen en start-ups.

(27) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan hervormingen en investeringen die met nationale en EU-middelen worden gefinancierd. Om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2024 over de verbetering van het beheer van staatsentiteiten overeenkomstig de internationale normen, voorziet het plan in een actieplan met vier actiepijlers. Om gevolg te geven aan landspecifieke aanbevelingen uit 2019 en 2020 inzake de verbetering van het ondernemingsklimaat en de toegang tot financiering, omvat het plan maatregelen voor het vereenvoudigen van de procedures voor strategische ontwikkelingsprojecten (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan), de oprichting van een nationaal promotiebureau (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan) en de oprichting van een door de staat gefinancierd aandelenfonds (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2020 over het vergroten van de doeltreffendheid, efficiëntie en billijkheid van het belastingstelsel omvat het plan een reeks hervormingen met betrekking tot agressieve fiscale planning (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbeveling uit 2020 over de vervroegde uitvoering van volwassen publieke investeringsprojecten, voorziet het plan in infrastructuurprojecten op het gebied van duurzame stedelijke mobiliteit, de renovatie van waterzuiveringsinstallaties en de installatie en exploitatie van infrastructuur voor slimme meters (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2024 inzake de versterking van onderwijs, beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie voorziet het plan in een nieuw systeem voor de evaluatie van onderwijsactiviteiten en -actoren (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan), de hervorming van de leerplannen voor het voortgezet technisch en algemeen onderwijs (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan), ontwikkelingsmaatregelen voor technisch beroepsonderwijs en -opleiding (cohesiefondsen), de digitalisering en verbetering van de doeltreffendheid van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening (maatregel in het kader van het herstel- en veerkrachtplan), de uitvoering van de Cypriotische strategie voor een leven lang leren 2021-2027 en de ontwikkeling van individuele leerrekeningen (cohesiefondsen). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2020 over de bevordering van flexibele werkregelingen zijn in het plan ook verschillende regelingen opgenomen (cohesiefondsen). Om gevolg te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit 2019 en 2020 inzake het bieden van betaalbare voor- en vroegschoolse educatie en opvang, passende inkomensvervanging en toegang tot sociale bescherming voor iedereen, bevat het plan maatregelen zoals een hervorming van het kleuteronderwijs, acties voor scholen en sociale inclusie (DRA.S.E. +) en de oprichting van thuisstructuren voor kinderen, adolescenten met gedragsstoornissen, personen met een handicap en mensen die langdurige zorg nodig hebben (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan; cohesiefondsen) en een gegarandeerd minimuminkomen (cohesiefondsen). Ter uitvoering van de landspecifieke aanbeveling uit 2020 over het vergroten van de veerkracht en de capaciteit van het gezondheidszorgstelsel, omvat het plan investeringen in de uitbreiding, modernisering en bouw van ziekenhuizen (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan).

(28) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid betreft, bevat het plan maatregelen om het net en de opslagcapaciteit te moderniseren en uit te breiden om rekening te houden met een toenemend aandeel hernieuwbare energie, de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, het aantal energie-efficiëntiemaatregelen uit te breiden en de uitvoering daarvan te versnellen. Met het oog op de ontwikkeling van energie-interconnecties met buurlanden omvat het plan de aanleg van de "Great Sea Interconnector", een energie-infrastructuurproject dat tot doel heeft het elektriciteitsnet van Cyprus en Griekenland en in een later stadium dat van Israël op elkaar aan te sluiten.

(29) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, bevat het plan geen maatregelen.

(30) Het plan biedt een overzicht van de nodige overheidsinvesteringen van Cyprus in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, voorziet het plan in publieke en particuliere investeringen ten belope van 21,6 miljard EUR, zoals vastgesteld in het nationale energie- en klimaatplan van Cyprus om de nieuwe emissiereductiedoelstellingen te verwezenlijken, de energie-efficiëntie in openbare ziekenhuizen te verbeteren en een nieuw systeem voor elektronische aanbestedingen in te voeren. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht omvat het plan investeringen die nodig zijn om het gezondheidszorgstelsel te verbeteren, zoals de ontwikkeling van één databank met elektronische bestanden door de nationale e-gezondheidsautoriteit. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens omvat het plan investeringen om bestaande onderdelen van de infrastructuur uit te breiden en te moderniseren, om gezamenlijke Europese projecten voor onderzoek en ontwikkeling te cofinancieren en om nationale onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op defensiegebied te financieren.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Cyprus aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(31) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Cyprus en is van oordeel dat de volledige uitvoering ervan zou helpen gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.

(32) De Raad neemt nota van de beoordeling van het plan door de Commissie. De Raad verzoekt de Commissie echter om bij toekomstige plannen haar beoordeling in een afzonderlijk document op te nemen, los van haar aanbevelingen voor aanbevelingen van de Raad.

(33) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, onder meer met betrekking tot de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(34) De Raad verwacht dat Cyprus klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat zijn netto-uitgavenpad wordt gevolgd. De Raad besluit de economische en budgettaire ontwikkelingen, met inbegrip van die welke ten grondslag liggen aan het scenario van het plan, nauwlettend te volgen.

(35) De Raad is van oordeel dat er tijdig voor de volgende ronde van het begrotingstoezicht verdere besprekingen nodig zijn om samen overeenstemming te bereiken over de implicaties van de cumulatieve groeipercentages van de netto-uitgaven voor het jaarlijkse toezicht.

(36) De Raad neemt nota van de beschrijving van de Commissie van de hervormingen en investeringsbehoeften en -voornemens als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, en benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd. De Raad zal, op basis van de door de Commissie ingediende verslagen, dergelijke hervormingen en investeringen beoordelen en in het kader van het Europees Semester toezien op de uitvoering ervan.

(37) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Cyprus, met daarin met name informatie over de vorderingen bij de uitvoering van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad, en over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester.

(38) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Cyprus worden aanbevolen,

BEVEELT AAN dat Cyprus:

1. Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Cyprus

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	6,0	5,0	5,4	4,3
	Cumulatief (*)	8,9	14,3	20,5	25,7

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.