EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.6.2010
SEC(2010) 739 definitief

ADVIES VAN DE COMMISSIE

betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Cyprus

ADVIES VAN DE COMMISSIE

betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Cyprus

DE TOEPASSING VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT IN DE HUIDIGE CRISISSITUATIE

1. Tal van EU-lidstaten worden thans geconfronteerd met overheidstekorten die hoger liggen dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3% van het bbp. De vaak ernstige verslechtering van zowel de tekort- als de schuldsituatie moet worden gezien tegen de achtergrond van de mondiale financiële crisis zonder weerga en de ongekende economische neergang in 2008/2009. Diverse factoren spelen een rol. Ten eerste resulteert de economische neergang in afnemende belastingontvangsten en stijgende uitgaven voor sociale uitkeringen (zoals werkloosheidsuitkeringen). Ten tweede heeft de Commissie, in het besef dat in de huidige buitengewone economische situatie een belangrijke rol voor het begrotingsbeleid is weggelegd, in haar Europees economisch herstelplan van november 2008, dat in december 2008 door de Europese Raad is onderschreven, opgeroepen tot het geven van een budgettaire stimulans aan de economie. In het plan wordt uitdrukkelijk gesteld dat de stimulans goed getimed, doelgericht en tijdelijk moet zijn en van lidstaat tot lidstaat dient te verschillen omdat de lidstaten in uiteenlopende posities verkeren wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het concurrentievermogen betreft. Volgens het plan moet de stimulans worden teruggedraaid wanneer het economische klimaat verbetert. Ten slotte hebben verscheidene landen maatregelen getroffen om de financiële sector te stabiliseren. Sommige van deze maatregelen zijn van invloed geweest op de schuldsituatie of houden een risico op hogere tekorten en een hogere schuld in de toekomst in, al is het niet uitgesloten dat een deel van de kosten van de overheidssteun in de toekomst wordt terugverdiend.

2. Het stabiliteits- en groeipact schrijft voor dat de Commissie de buitensporigtekortprocedure (BTP) moet inleiden als het tekort van een lidstaat uitstijgt boven de referentiewaarde van 3% van het bbp. De in 2005 in het stabiliteits- en groeipact aangebrachte wijzigingen moeten ervoor zorgen dat bij alle stappen in de BTP met name de economische en budgettaire achtergrond ten volle in aanmerking wordt genomen. Op deze wijze verschaft het stabiliteits- en groeipact een kader dat, met inachtneming van de economische situatie, het overheidsstreven naar een spoedige terugkeer naar solide begrotingssituaties ondersteunt en aldus de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn garandeert.

JURIDISCHE ACHTERGROND

3. Artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in een buitensporigtekortprocedure (BTP). Deze procedure wordt nader gepreciseerd in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en

verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten[1], die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact.

4. Overeenkomstig artikel 126, lid 2, VWEU dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3% van het bbp overschrijdt (tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft) en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt (tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert).

5. Artikel 126, lid 3, VWEU bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In het verslag moet er tevens rekening mee worden gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en moeten alle andere relevante factoren in aanmerking worden genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de betrokken lidstaat op middellange termijn.

6. Op basis van de gegevens die de Cypriotische autoriteiten in maart 2010[2] hebben medegedeeld, en op grond van de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie heeft de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, VWEU op 12 mei 2010[3] een verslag opgesteld met betrekking tot Cyprus.

7. Vervolgens heeft het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, VWEU op [27 mei 2010] advies uitgebracht over het verslag van de Commissie.

8. Krachtens artikel 126, lid 5, VWEU moet de Commissie advies uitbrengen aan de Raad indien zij van oordeel is dat er in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan ontstaan. Om tot zo'n oordeel te komen, moet volgens de Commissie rekening worden gehouden met: i) de bevindingen van haar verslag overeenkomstig artikel 126, lid 3, en ii) het advies van het Economisch en Financieel Comité over dit verslag. Op basis van deze elementen heeft de Commissie een aantal overwegingen voor Cyprus opgesteld.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. In het verslag wordt ook rekening gehouden met de "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes" (specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren over de opzet en inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's), door de Raad (Ecofin) op 10 november 2009 bekrachtigd en te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

2 Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en schuldniveaus. De meest recente kennisgeving van Cyprus is te vinden op: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

3 Alle BTP-documenten voor Cyprus zijn te vinden op de volgende website: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE CYPRUS

9. Onmiddellijk na de toetreding van Cyprus tot de EU in mei 2004 heeft de Commissie[4] een BTP ten aanzien van Cyprus ingeleid met de goedkeuring van een verslag als bedoeld in artikel 104, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), aangezien het tekort in Cyprus in 2003 met 6,3% van het bbp boven de referentiewaarde van 3% van het bbp lag. In juli 2004 besloot de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het EG-Verdrag op aanbeveling van de Commissie dat er in Cyprus een buitensporig tekort bestond en richtte hij overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het EG-Verdrag een aanbeveling tot Cyprus om te bereiken dat het buitensporige tekort zo snel mogelijk en uiterlijk in 2005 werd verholpen. Aansluitend op een algehele evaluatie waaruit bleek dat het tekort in 2005 tot 2,4% van het bbp was teruggedrongen, besloot de Raad in juli 2006 overeenkomstig artikel 104, lid 12, van het EG-Verdrag tot intrekking van zijn beschikking betreffende het bestaan van een buitensporig tekort.

10. Na afloop van de buitensporigtekortprocedure bleef het Cypriotische overheidssaldo ruim onder de tekortdrempel van 3% van het bbp. Met name in 2006 is het tekort verder verbeterd tot 1,2% van het bbp, terwijl het begrotingssaldo in 2007 en 2008 is omgeslagen in een overschot van respectievelijk 3,4% en 0,9% van het bbp. Daarnaast vertoonde het structurele saldo in 2007 een overschot van 2½% na een tekort van 1¼% van het bbp in 2006, hetgeen beter is dan de middellangetermijndoelstelling (MTD) van Cyprus, waarbij wordt gestreefd naar een begroting die structureel gezien in evenwicht is. Daarna is het structureel overschot van de afgelopen jaren weer omgeslagen in een tekort. In de periode 2006-2008 liep de bruto schuldquote van de overheid met ongeveer 16¼ pp. van het bbp terug tot 48,4% in 2008, waarmee zij ver onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60% uitkwam. De schuldvermindering is bewerkstelligd door primaire overschotten, een hoge nominale groei en omvangrijke stock-flow adjustments (SFA) die verband houden met de voorgenomen afbouw van deposito's bij de centrale bank (amortisatiefondsen) en andere opgebouwde financiële activa voor het voldoen aan aflossing- en rentebetalingsverplichtingen.

11. Volgens de gegevens die de Cypriotische autoriteiten in april 2010 hebben meegedeeld, bedroeg het overheidstekort in Cyprus in 2009 6,1% van het bbp, waarmee het boven de referentiewaarde van 3% van het bbp uitkwam. In het verslag dat de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, heeft opgesteld, werd geconstateerd dat het tekort niet dicht bij de referentiewaarde van 3% van het bbp lag en dat de overschrijding van de referentiewaarde kan worden aangemerkt als uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Zij vloeide met name voort uit een ernstige economische neergang in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal het reële bbp in Cyprus verder krimpen, zij het in mindere mate, namelijk met bijna ½% in 2010 in vergelijking met 1¾% in 2009. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde kan evenwel niet als tijdelijk worden beschouwd. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal het begrotingstekort in 2011 bij ongewijzigd beleid ongeveer 7¾%

[4] Alle BTP-documenten voor Cyprus zijn te vinden op de volgende website: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

van het bbp bedragen. Er is derhalve niet voldaan aan het tekortcriterium van het Verdrag.

12. Volgens in april 2010 door de Cypriotische autoriteiten meegedeelde gegevens ligt de bruto overheidsschuld met 56,2% van het bbp in 2009 lager dan de referentiewaarde van 60% van het bbp. Voor 2010 heeft Cyprus een geplande schuld van 62% van het bbp aangemeld, waarmee deze boven de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60% van het bbp uitkomt. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal de schuld verder stijgen tot 62,3% van het bbp in 2010 en 67,6% van het bbp in 2011 als gevolg van een verslechterd primair saldo. Gezien deze tendensen kan niet worden gesteld dat de schuldquote in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Er is derhalve niet voldaan aan het schuldcriterium van het Verdrag.

13. Overeenkomstig de bepalingen in het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact heeft de Commissie in haar verslag ook "relevante factoren" onderzocht. Overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact kunnen deze factoren alleen in aanmerking worden genomen bij de stappen die leiden tot het besluit over het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort indien is voldaan aan de tweeledige voorwaarde dat het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en dat de overschrijding van de referentiewaarde van tijdelijke aard is. In het geval van Cyprus is niet aan deze tweeledige voorwaarde voldaan. Op zich leveren de relevante factoren in het onderhavige geval algemeen genomen een gemengd beeld op.

14. Het advies dat het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, VWEU heeft uitgebracht, spoort met de beoordeling in het verslag dat de Commissie op grond van artikel 126, lid 3, VWEU heeft opgesteld.

CONCLUSIE

15. Naar aanleiding van het toezicht op de begrotingssituatie in Cyprus en met name het onderzoek naar de naleving van de criteria van artikel 126, lid 2, VWEU heeft de Commissie een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, VWEU. Gelet op haar verslag en het advies van het Economisch en Financieel Comité is de Commissie van oordeel dat in Cyprus een buitensporig tekort bestaat.

16.