C/2025/661

10.2.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 21. Januar 2025

zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Griechenlands

(C/2025/661)

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 öffentliche 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 STRUKTURELLEN FINANZPOLITISCHEN PLAN GRIECHENLANDS

(5) Am 7. Oktober 2024 legte Griechenland 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 am 24. September 2024 aus den von Griechenland angegebenen Gründen vereinbart.

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 Griechenland den Referenzpfad ([5]). Am 8. 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 Griechenland 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 3,1 % im Anpassungszeitraum (2025-2028).

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

	2025	2026	2027	2028	Durchschnitt 2025-2028
Maximales Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	3,0	3,2	3,1	3,0	3,1

Quelle: Berechnungen der Kommission.

(7) Im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/1263 führten Griechenland und die Kommission von Juli bis September 2024 einen fachlichen Dialog. Im Mittelpunkt des Dialogs standen der von Griechenland geplante Nettoausgabenpfad und die zugrunde liegenden Annahmen sowie 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.

(8) Der von Griechenland vorgelegte Plan enthält keine Angaben über eine zuvor erfolgte Konsultation einschlägiger Interessenträger (einschließlich Sozialpartner).

([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 Kommission für die mittelfristige Projektion des öffentlichen Schuldenstands verwendet wurden. Der Referenzpfad wurde auf der Grundlage der im *Debt Sustainability Monitor 2023* der 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 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]) Siehe https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/d3a360b9-a45d-49ac-8769-038a48dbfb11_en?filename=Commission_prior_guidance_-_greece_en.pdf.

(9) Der griechische Fiskalrat („Hellenic Fiscal Council“) gab eine Stellungnahme ab, in der er der makroökonomischen Prognose und den makroökonomischen Annahmen zustimmte, die dem mehrjährigen Nettoausgabenpfad zugrunde liegen. Der griechische Fiskalrat mahnte jedoch zur Wachsamkeit in Bezug auf externe Schocks und makroökonomische Unsicherheiten. Der griechische Fiskalrat empfahl, Strukturreformen auf dem Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmarkt zu fördern und Maßnahmen gegen den Bevölkerungsrückgang zu ergreifen.

(10) Der Plan wurde am 4. Oktober 2024 im nationalen Parlament erörtert.

Andere damit zusammenhängende Prozesse

(11) Am 15. Oktober 2024 legte Griechenland 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]).

(12) Am 19. Juni 2024 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass in Griechenland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Konkret weist Griechenland Anfälligkeiten im Zusammenhang mit einem hohen öffentlichen Schuldenstand und einem hohen Bestand an notleidenden Krediten vor dem Hintergrund einer hohen Arbeitslosigkeit auf, die zwar fortbestehen, aber deutlich zurückgegangen sind und noch weiter zurückgehen dürften; die außenwirtschaftliche Position bleibt jedoch schwach ([8]).

(13) Der Rat hat am 21. Oktober 2024 im Rahmen des Europäischen Semesters eine Reihe länderspezifischer Empfehlungen an Griechenland gerichtet ([9]).

ZUSAMMENFASSUNG DES PLANS UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

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

Hintergrund: Makroökonomische und haushaltspolitische Lage und Aussichten

(15) Die Wirtschaftstätigkeit in Griechenland nahm im Jahr 2023 um 2,3 % zu, was auf den privaten Verbrauch und Investitionen im Bausektor sowie die Nettoausfuhren zurückzuführen war. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Wirtschaft im Jahr 2024 um 2,1 % wachsen, angetrieben durch das kräftige Wachstum beim privaten Verbrauch und zunehmende Ausrüstungsinvestitionen. Zugleich dürften die Nettoausfuhren aufgrund steigender Einfuhren im Verein mit einem schleppenden Exportwachstum zurückgehen. Das reale BIP wird 2025 voraussichtlich um 2,3 % ansteigen, weil von einer weiteren kräftigen Zunahme des Verbrauchs ausgegangen wird und die Investitionen weiter an Fahrt aufnehmen dürften, da sich die Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans (RRP) von Reformen hin zu Investitionen verlagert. Es ist davon auszugehen, dass die Nettoausfuhren das Wachstum bei einem voraussichtlich nach wie vor starken Importwachstum weiterhin bremsen. Für 2026 wird ein Anstieg des realen BIP um 2,2 % erwartet, da die Binnennachfrage weiter kräftig zulegen und sich die Nettoausfuhren neutral auf das BIP auswirken dürften. Das Wachstum des potenziellen BIP dürfte in Griechenland von schätzungsweise 0,7 % im Jahr 2023 auf 2,0 % im Jahr 2026 ansteigen, was auf die steigende totale Faktorproduktivität, in der sich die positiven Auswirkungen struktureller Reformen niederschlagen, sowie auf einen steigenden Beitrag von Arbeit und Kapital zurückzuführen ist. Die Arbeitslosenquote lag 2023 bei 11,1 % und wird von der Kommission für 2024 auf 10,4 %, für 2025 auf 9,8 % und für 2026 auf 9,2 % geschätzt. Die Inflation (BIP-Deflator) dürfte von 5,9 % im Jahr 2023 auf 3,5 % im Jahr 2024 zurückgehen, um danach 2,4 % im Jahr 2025 und 2,2 % im Jahr 2026 zu erreichen.

(16) Was die haushaltspolitischen Entwicklungen betrifft, so belief sich das gesamtstaatliche Defizit Griechenlands 2023 auf 1,3 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird es 2024 voraussichtlich auf 0,6 % des BIP zurückgehen, 2025 weiter auf 0,1 % des BIP sinken und bei unveränderter Politik 2026 in einen Überschuss von 0,2 % umschlagen. Die Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission trägt dem Vorentwurf des Haushaltsplans 2025 von Griechenland Rechnung, den die Regierung dem nationalen Parlament im Oktober unterbreitet hat. Der gesamtstaatliche Schuldenstand belief sich Ende 2023 auf 163,9 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Schuldenquote Ende 2024 voraussichtlich auf 153,1 % des BIP zurückgehen. Ende 2025 dürfte sie weiter auf 146,8 % des BIP und Ende 2026 auf 142,7 % 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.

([7]) Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Griechenlands, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.
([8]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, COM(2024) 600 final, Anlage 4.
([9]) Empfehlung des Rates vom 21. Oktober 2024 zur Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik Griechenlands.

Nettoausgabenpfad und wichtigste makroökonomische Annahmen im Plan

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

(18) Der Plan enthält die nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/1263 erforderlichen Informationen mit Ausnahme der in Artikel 13 Buchstabe g Ziffer vi der Verordnung (EU) 2024/1263 vorgeschriebenen Angaben zu den zuvor erfolgten Konsultationen der inländischen Interessenträger.

(19) Der Plan enthält eine Zusage zu dem in Tabelle 2 angegebenen Nettoausgabenpfad, der einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 3,3 % im Zeitraum 2025-2028 entspricht. Das im Plan für den Anpassungszeitraum (2025-2028) gemeldete durchschnittliche Nettoausgabenwachstum ist höher als der von der Kommission am 21. Juni 2024 übermittelte Referenzpfad. Im Plan wird von einem Anstieg des Wachstums des potenziellen BIP von 1,2 % im Jahr 2024 auf 2,5 % im Jahr 2025 und einem anschließenden Rückgang auf 1,5 % bis 2028 ausgegangen. Darüber hinaus wird im Plan davon ausgegangen, dass die Wachstumsrate des BIP-Deflators von 3,0 % im Jahr 2024 auf 2,2 % im Jahr 2025 zurückgehen wird, ehe sie auf 2,4 % im Jahr 2028 ansteigt.

Tabelle 2: Nettoausgabenpfad und Hauptannahmen im Plan Griechenlands

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	2,6	3,7	3,6	3,1	3,0	3,3
Nettoausgabenwachstum (kumuliert, ab dem Basisjahr 2023, in %)	2,6	6,5	10,3	13,7	17,1	entfällt
Wachstum des potenziellen BIP (in %)	1,2	2,5	2,4	1,7	1,5	2,0
Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) (in %)	3,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,3

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

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

(20) Wenn der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad eingehalten wird und die zugrunde liegenden Annahmen eintreten, würde der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge von 153,7 % im Jahr 2024 auf 133,4 % des BIP am Ende des Anpassungszeitraums (2028) schrittweise zurückgehen, wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Nach der Anpassung dürfte die Schuldenquote dem Plan zufolge mittelfristig (d. h. bis 2038) weiter zurückgehen und im Jahr 2038 bei 114,9 % liegen.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)	161,9	153,7	149,1	143,1	138,0	133,4	114,9
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	- 1,6	- 1,0	- 0,6	- 0,8	- 1,1	- 1,2	- 2,5

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Griechenlands.

Dem Plan zufolge würde die gesamtstaatliche Schuldenquote somit bis zum Ende des Anpassungszeitraums (2028) auf einen rückläufigen Pfad gebracht. Dies ist plausibel, da auf der Grundlage der Annahmen des Plans alle deterministischen Stresstests der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission für die zehn Jahre nach dem Anpassungszeitraum einen Rückgang des Schuldenstands erwarten lassen und auch die stochastischen Projektionen mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit auf einen Rückgang des Schuldenstands hindeuten. 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

(21) Ausgehend vom Nettoausgabenpfad und den Annahmen des Plans würde das gesamtstaatliche Defizit auf 0,6 % des BIP im Jahr 2025 zurückgehen und anschließend bis zum Ende des Anpassungszeitraums schrittweise auf 1,2 % des BIP ansteigen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Referenzwert von 3 % des BIP somit am Ende des Anpassungszeitraums im Jahr 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.

Zeitliche Staffelung der Haushaltsanpassung

(22) Die im Plan vorgesehene zeitliche Staffelung der Haushaltsanpassung, gemessen als Veränderung des strukturellen Primärsaldos, ist linear, wie in Artikel 6 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 gefordert. Ausgehend von den im Plan abgegebenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Klausel zur Absicherung gegen Backloading gemäß Artikel 6 Buchstabe c und der Übergangsbestimmung in Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Tabelle 4: Entwicklung des strukturellen Primärsaldos im Plan Griechenlands

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Struktureller Primärsaldo (% des BIP)	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Veränderung des strukturellen Primärsaldos (Prozentpunkte)	entfällt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Griechenlands.

Kohärenz mit der Absicherung der Defizitresilienz

(23) 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

(24) Da der öffentliche Schuldenstand dem Plan zufolge im Anpassungszeitraum 90 % des BIP übersteigen wird, muss die Schuldenquote gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2024/1263 jährlich durchschnittlich um mindestens 1 Prozentpunkt sinken, bis sie unter 90 % fällt, woraufhin sie durchschnittlich um 0,5 Prozentpunkte sinken sollte. Dieser durchschnittliche Rückgang wird für den Zeitraum 2024-2028 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

(25) Der Plan stützt sich auf eine Reihe makroökonomischer und haushaltspolitischer Annahmen, die von den Annahmen abweichen, die die Kommission Griechenland am 21. Juni 2024 übermittelt hat. Konkret werden im Plan abweichende Annahmen in Bezug auf vier Variablen zugrunde gelegt: die Haushaltslage (d. h. den strukturellen Primärsaldo im Jahr 2024), das Wachstum des potenziellen BIP, die Nettoauswirkungen einmaliger Maßnahmen auf den Haushalt im Jahr 2024 sowie die angenommene Einnahmenelastizität. Diese Unterschiede bei den Annahmen müssen sorgfältig geprüft werden, um sicherzustellen, dass ihnen stichhaltige und datengestützte wirtschaftliche Argumente zugrunde liegen, zumal das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum höher ist als beim Referenzpfad. Die Unterschiede bei den Annahmen, die sich am stärksten auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum auswirken, werden nachstehend einzeln aufgeführt und separat bewertet.

— Die dem Plan zugrunde liegenden Daten für die Haushaltslage sind aktueller, und das prognostizierte gesamtstaatliche Defizit wird für 2024 bei 1,0 % des BIP angesetzt, gegenüber einem in den Vorab-Leitlinien aus dem Frühjahr 2024 prognostizierten Defizit von 1,2 % des BIP. Der Grund dafür sind unerwartet hohe Steuereinnahmen auf der Grundlage von Ist-Daten sowie eine im Juni 2024 angekündigte zusätzliche einnahmensteigernde finanzpolitische Maßnahme. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet. Diese Schätzung ist vorsichtiger als diejenige in der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission. Dadurch wird das strukturelle Haushaltsdefizit für 2024 im Plan bei unter 1,5 % des BIP angesetzt, während der Referenzpfad im Einklang mit den Annahmen der Kommission auf einem strukturellen Haushaltsdefizit von 1,7 % des BIP im selben Jahr basiert. Das bedeutet, dass die Absicherung der Defizitresilienz hier keine Anwendung findet, da im Plan für 2024 ein strukturelles Defizit von unter 1,5 % des BIP angenommen wird, was zu einem höheren durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum im Anpassungszeitraum beiträgt als von der Kommission angenommen.

— Im Plan wird von einem Anstieg des Wachstums des potenziellen BIP von 0,6 % im Jahr 2023 auf 2,5 % im Jahr 2025 und 2,4 % im Jahr 2026 und einer Abschwächung auf 1,5 % bis 2028 ausgegangen, bei einem Durchschnitt von 2 % im Anpassungszeitraum. Die Kommission hat in ihren Vorab-Leitlinien das Potenzialwachstum der Wirtschaftsleistung im selben Zeitraum auf durchschnittlich 1,3 % geschätzt. Für die Zeit nach dem Anpassungszeitraum wird im Plan gegenüber der Annahme der Kommission ein langsameres Potenzialwachstum angenommen. Insgesamt steht das im Plan für den Zeitraum 2025-2038 angenommene durchschnittliche Potenzialwachstum mit der Annahme der Kommission im Einklang, das Profil des Potenzialwachstums ist jedoch volatiler. Dieser Unterschied trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums höher ist als von der Kommission angenommen. Diese Annahme steht nicht mit dem gemeinsamen Rahmen für die Schuldentragfähigkeitsanalyse im Einklang.

— Im Plan wird im Unterschied zu der von der Kommission angenommenen Einheitselastizität zum Wachstum des potenziellen BIP eine Einnahmenelastizität von 0,825 angenommen. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Zur Rechtfertigung der abweichenden Annahme wird im Plan auf empirische Literatur verwiesen, aus der hervorgeht, dass die Einnahmenelastizität Griechenlands in den Vorjahren unter dem EU-Durchschnitt lag. Dieser Unterschied gegenüber den Annahmen der Kommission ist vorsichtig und durch eine umsichtige Haushaltspolitik motiviert und daher hinreichend begründet.

Die verbleibenden Unterschiede gegenüber den Annahmen der Kommission wirken sich nicht wesentlich auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum aus. Insgesamt werden die Auswirkungen der abweichenden Annahme zum Wachstum des potenziellen BIP auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum durch die Auswirkungen der vorsichtigeren Annahme der Elastizität ausgeglichen. Dies bedeutet wiederum, dass die Differenz zwischen dem Nettoausgabenpfad laut dem Plan und gemäß dem Referenzpfad nur durch die aktualisierte Haushaltslage zu erklären ist. Alle Unterschiede bei den Annahmen zusammengenommen führen insgesamt zu einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum im Plan, das höher ist als beim Referenzpfad. Die obige Prüfung hat ergeben, dass der Plan die Vorgabe nach Artikel 13 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt. Die Kommission wird die vorstehende Bewertung der Annahmen des Plans bei künftigen Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung des Nettoausgabenpfads berücksichtigen.

Haushaltsstrategie des Plans

(26) Laut der indikativen Haushaltsstrategie des Plans werden die Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben durch haushaltspolitische Maßnahmen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite gemeinsam mit einer Änderung der haushaltspolitischen Prioritäten erfüllt. Die im Plan dargelegte Haushaltsstrategie umfasst Maßnahmen, mit denen das verfügbare Einkommen gestärkt und der Bevölkerungsrückgang und Wohnraumprobleme angegangen werden sollen, ohne die Einhaltung des Nettoausgabenwachstumspfades zu gefährden. Der Nettoausgabenpfad lässt einen Anstieg der Nettoausgaben um durchschnittlich 3,3 % im Jahr zu. Innerhalb dieses Spielraums plant Griechenland einnahmensenkende Maßnahmen wie eine Senkung der Sozialbeiträge und die Abschaffung der Pauschalsteuer für Selbstständige sowie ausgabensteigernde Maßnahmen, deren wichtigste die durch die geplante Anhebung des Mindestlohns bedingte schrittweise Erhöhung der Bezüge im öffentlichen Sektor ist. Zu den anderen Maßnahmen zählen Eingriffe zur Unterstützung von Familien mit Kindern sowie Maßnahmen für bezahlbaren Wohnraum und die Erhöhung des Wohnraumbestands. Die Angaben zu den politischen Maßnahmen, die erlassen werden sollen, sind in den jährlichen Haushaltsplänen zu bestätigen oder anzupassen sowie zu quantifizieren. Es bestehen einige Risiken für die Umsetzung der indikativen Haushaltsstrategie des Plans aufgrund anhängiger Rechtssachen, insbesondere der Verfahren gegen die staatliche Liegenschaftsgesellschaft, die zu Einschränkungen bei anderen Nettoausgabenposten führen können. Die Übersicht über die Haushaltsplanung für 2025 steht mit der Zusage in Bezug auf die Nettoausgaben für 2025 im Einklang. ([10])

([10]) Siehe die Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Griechenlands, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.

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

(27) In dem Plan werden die politischen Absichten hinsichtlich der Reformen und Investitionen dargelegt, mit denen die wichtigsten, im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen – einschließlich jener, die für das MIP relevant sind – benannten Herausforderungen angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen. Der Plan umfasst rund 226 Reformen und Investitionen, von denen 132 aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und 52 durch die kohäsionspolitischen Fonds finanziell unterstützt werden.

(28) 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 88 Reformen und Investitionen, von denen sich Griechenland einen Beitrag zu seinem grünen und digitalen Wandel erwartet. Ein erheblicher Teil der Reformen und Investitionen im Bereich des grünen Wandels ist im griechischen RRP, einschließlich des REPowerEU-Kapitels, vorgesehen oder wird mit kohäsionspolitischen Mitteln gefördert. Beispielsweise dürften die im Plan enthaltenen Reformen und Investitionen zur Umsetzung bestimmter länderspezifischer Empfehlungen (CSR) beitragen, indem sie unter anderem die Abhängigkeit Griechenlands von fossilen Brennstoffen durch den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen einschließlich Offshore-Windkraft und Wasserstoff sowie durch den Ausbau der Kapazitäten der Energieinfrastruktur und -netze (CSR 2023 und 2022 zu erneuerbaren Energien, Energieinfrastruktur und Energienetzen) verringern. Mit anderen Reformen und Investitionen aus dem Plan soll das Land die Energieeffizienz seines Gebäudebestandes verbessern (CSR 2023 und 2022 zur Energieeffizienz), seine kommunalen Wasserwirtschaftsanlagen umstrukturieren und die Infrastruktur für die Bewässerungs- und Abwasserbewirtschaftung ausbauen (CSR 2019 zur Umweltpolitik und Ressourcenbewirtschaftung) sowie Sonderraumordnungspläne ausarbeiten und das Katastrophenschutzmanagement stärken (CSR 2024 zur Anpassung an den Klimawandel). Der griechische Plan enthält außerdem einige Reformen und Investitionen zur Elektrifizierung des griechischen Verkehrssektors, darunter eine organisatorische Reform im Eisenbahnsektor und Investitionen in mehr Ladestationen für Elektrofahrzeuge in ganz Griechenland, die zu mehr Nachhaltigkeit im Verkehrssektor beitragen dürften (CSR 2024, 2023 und 2022 zum Verkehr). Hinsichtlich des digitalen Wandels betreffen die im Plan enthaltenen Reformen und Investitionen beispielsweise eine Reform zur Fertigstellung des nationalen Katasters, die zur Verbesserung des Geschäftsumfelds beitragen dürfte (CSR 2023 zum Geschäftsumfeld), eine Investition in die Digitalisierung öffentlicher Archive, die zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen soll (CSR 2020 und 2019 zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und öffentlicher Dienstleistungen) sowie eine Investition, mit der die Entwicklung digitaler Tools für griechische KMU gefördert werden soll (CSR 2019 zur Digitalisierung von Unternehmen). Die meisten im Plan enthaltenen Reformen und Investitionen, die zum digitalen Wandel in Griechenland beitragen sollen, sind Teil des griechischen RRP oder werden mit kohäsionspolitischen Mitteln gefördert.

(29) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, die auch die Europäische Säule sozialer Rechte umfasst, beinhaltet der Plan 94 Reformen, von denen sich Griechenland eine Stärkung seiner sozialen und wirtschaftlichen Resilienz erwartet. Beispiele für Reformen und Investitionen im griechischen Plan mit Bezug zu bestimmten länderspezifische Empfehlungen wären Änderungen des steuerpolitischen Rahmens in Griechenland, die zu einer breiteren Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer beitragen und die operative Autonomie der Steuerbehörde stärken dürften (CSR 2023 und 2022 zur Steuerpolitik und Steuerverwaltung), die Umsetzung der Reform der primären Gesundheitsversorgung, die dadurch zugänglicher, angemessener und tragfähiger werden dürfte (CSR 2023 und 2022 zur Gesundheitsversorgung), die Erhöhung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung (CSR 2019 zu Forschung und Innovation) sowie die Förderung von Investitionen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, des Bildungswesens und der Beschäftigungsfähigkeit, die zu mehr Fortbildung und Umschulung beitragen sollen (CSR 2019 und 2023 zu Kompetenzen, beruflicher Aus- und Weiterbildung und Erwachsenenbildung sowie CSR 2019 zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und zur Gewährleistung der sozialen Inklusion). Des Weiteren enthält der Plan Reformen und Investitionen, von denen ein Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung erwartet wird (CSR 2024, 2023 und 2022 zur öffentlichen Verwaltung), den weiteren Abbau des Bestands an notleidenden Krediten (CSR 2024 und 2023 zum Rahmen für Verschuldung und Insolvenz des Privatsektors und zur Finanzstabilität, die auch mit dem MIP zusammenhängen) sowie eine Reform zur Umstrukturierung der Griechischen Vermögens- und Beteiligungsgesellschaft (Hellenic Corporation of Assets and Participations) (CSR 2024 zu staatseigenen Unternehmen).

(30) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Energieversorgungssicherheit umfasst der Plan elf Reformen und Investitionen, von denen Griechenland sich eine Verbesserung seiner Energieversorgungssicherheit und einen Beitrag zur Umsetzung bestimmter länderspezifischer Empfehlungen erwartet. Diese Reform- und Investitionsmaßnahmen sind sämtlich Teil des griechischen RRP, einschließlich seines REPowerEU-Kapitels. So enthält der griechische Plan beispielsweise Reformen zur Erhöhung der Speicherkapazität des Landes und zur Verbesserung seiner Energieeffizienz (CSR 2023 und 2022 zu Energieinfrastruktur und Energieeffizienz). Weiterhin enthält der Plan Investitionen zur weiteren Steigerung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen und zur Stärkung der

Stromnetzkapazitäten (CSR 2023 und 2022 zu erneuerbaren Energien und Netzen), die gleichzeitig die Abhängigkeit Griechenlands von fossilen Brennstoffen verringern und damit seine Energieversorgungssicherheit erhöhen dürften.

(31) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten umfasst der Plan 14 Reformen und Investitionen, von denen eine Teil des griechischen RRP ist und von denen Griechenland sich einen Beitrag zur Steigerung seiner Verteidigungsfähigkeit erwartet.

(32) Der Plan enthält Informationen zur Kohärenz und – sofern zutreffend – zur Komplementarität mit den Fonds der Kohäsionspolitik und dem RRP Griechenlands. Konkret enthält der Plan ausführliche Tabellen je Ministerium, in denen die einschlägigen Reformen und Investitionen für jede gemeinsame Priorität, ihre Verbindung zu den länderspezifischen Empfehlungen und gegebenenfalls ihre Zugehörigkeit zum RRP oder anderen EU-Finanzierungsinstrumenten (vor allem den kohäsionspolitischen Fonds der EU) aufgeführt werden.

(33) Der Plan bietet einen Überblick über den öffentlichen Investitionsbedarf in Griechenland in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten der EU und soll zur Deckung dieses Investitionsbedarfs beitragen. Zur Priorität des grünen und des digitalen Wandels sind im Plan die wichtigsten Prioritäten aufgeführt, die durch die kohäsionspolitischen Fonds einschließlich des Entwicklungsprogramms für einen gerechten Übergang abgedeckt werden, und es wird auch der spezifische Investitionsbedarf für jedes Ministerium genannt, das für Investitionen im Rahmen des griechischen RRP zuständig ist. Laut Plan wurden 30 % des Gesamtbudgets aus den kohäsionspolitischen Fonds für den Zeitraum 2021-2027 Politikmaßnahmen für den grünen Wandel zugewiesen. Zur Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, einschließlich der Europäischen Säule sozialer Rechte, sind im Plan die wichtigsten Prioritäten aufgeführt, die durch die kohäsionspolitischen Fonds (2021-2027), einschließlich des ESF+, abgedeckt werden, und es wird auch der spezifische Investitionsbedarf für jedes Ministerium genannt, das für Investitionen im Rahmen des griechischen RRP zuständig ist. Zur Priorität der Energiesicherheit wird im Plan auf die Investition „Unabhängiges Erdgassystem (ASFA) Alexandroupolis“ hingewiesen, die ebenfalls mit kohäsionspolitischen Mitteln gefördert wird und erheblich zur Diversifizierung der Erdgasversorgung in Griechenland beitragen dürfte, wodurch die Abhängigkeit des Landes von Erdgas aus Russland weiter verringert werden kann. Zur Priorität des Aufbaus von Verteidigungsfähigkeiten werden im Plan konkrete Projekte aufgeführt, die durch das Verteidigungs- und das Bürgerschutzministerium umgesetzt werden sollen, darunter die Stärkung der griechischen Verteidigungsindustrie mithilfe des Hellenic Centre for Defence Innovation und die Anschaffung unbemannter Flugsysteme für die Grenzüberwachung.

Fazit der Bewertung der Kommission

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

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNG DES RATES

(35) Der Rat begrüßt den mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan Griechenlands 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.

(36) 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.

(37) 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. Insbesondere erkennt der Rat an, dass die Differenz zwischen dem Nettoausgabenpfad laut dem Plan und gemäß dem Referenzpfad – der Bewertung durch die Kommission zufolge – ausschließlich auf die Aktualisierung der Haushaltslage zurückzuführen ist. Der Rat nimmt ferner zur Kenntnis, dass durch geopolitische Risiken Druck auf die Verteidigungsausgaben entstehen kann.

(38) Der Rat erwartet, dass Griechenland 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.

(39) 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.

(40) 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.

(41) Der Rat sieht den jährlichen Fortschrittsberichten Griechenlands 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.

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

EMPFIEHLT Griechenland

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)

Griechenland

Jahr		2025	2026	2027	2028
Wachstumsrate (%)	Jährlich	3,7	3,6	3,1	3,0
	Kumuliert (*)	6,5	10,3	13,7	17,1

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