Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/661

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

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

(C/2025/661)

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 (PMO), 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 neemt de Raad vervolgens een aanbeveling aan 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 GRIEKENLAND

(5) Op 7 oktober 2024 heeft Griekenland 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 op 24 september 2024 overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Griekenland aangevoerde redenen.

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 Griekenland toegezonden. De Commissie heeft het referentiepad op 8 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 Griekenland 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 3,1 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028).

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

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde 2025-2028
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	3,0	3,2	3,1	3,0	3,1

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Griekenland en de Commissie tussen juli en september 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op het door Griekenland beoogde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen, en 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.

(8) In het door Griekenland ingediende plan wordt geen melding gemaakt van een raadplegingsproces met relevante belanghebbenden (met inbegrip van de sociale partners) voorafgaand aan de indiening.

([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 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 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 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]) Zie: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/d3a360b9-a45d-49ac-8769-038a48dbfb11_en?filename=Commission_prior_guidance_-_greece_en.pdf.

(9) De Griekse begrotingsraad heeft een advies uitgebracht waarin de macro-economische prognose en de macro-economische aannamen die aan het meerjarige netto-uitgavenpad ten grondslag liggen, worden onderschreven. De Griekse begrotingsraad riep echter op tot waakzaamheid ten aanzien van externe schokken en macro-economische onzekerheden. De Griekse begrotingsraad beval aan structurele hervormingen op de goederen-, diensten- en arbeidsmarkt te bevorderen en maatregelen te nemen om ongunstige demografische trends tegen te gaan.

(10) Het plan is op 4 oktober 2024 in het nationale parlement besproken.

Andere gerelateerde processen

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

(12) De Commissie heeft op 19 juni 2024 geconcludeerd dat Griekenland wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Griekenland wordt met name geconfronteerd met kwetsbaarheden in verband met de hoge overheidsschuld en een groot aantal niet-renderende leningen tegen een achtergrond van hoge werkloosheid, die relevant blijven, maar aanzienlijk zijn afgenomen en naar verwachting verder zullen afnemen; de externe positie blijft echter zwak ([8]).

(13) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Griekenland gericht ([9]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

(14) 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

(15) De economische activiteit in Griekenland is in 2023 met 2,3 % gegroeid, wat is toe te schrijven aan de particuliere consumptie, investeringen in de bouw, en de netto-uitvoer. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie groeit de economie in 2024 naar verwachting met 2,1 %, gestimuleerd door een solide groei van de particuliere consumptie en door investeringen in uitrusting te bespoedigen. Tegelijkertijd zal een stijging van de invoer in combinatie met een trage groei van de uitvoer naar verwachting leiden tot een daling van de netto-uitvoer. In 2025 zal het reële bbp met 2,3 % stijgen, omdat de consumptie naar verwachting in een robuust tempo zal blijven toenemen en de investeringen naar verwachting verder zullen worden bespoedigd, aangezien de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan verschuift van hervormingen naar investeringen. Aangenomen wordt dat de netto-uitvoer de groei zal blijven vertragen, omdat de invoer naar verwachting sterk zal blijven groeien. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting met 2,2 % stijgen, omdat de binnenlandse vraag naar verwachting in een gestaag tempo zal blijven toenemen, terwijl de netto-uitvoer naar verwachting een neutraal effect op de bbp-groei zal hebben. De potentiële bbp-groei in Griekenland zal naar verwachting toenemen van de voor 2023 geraamde 0,7 % tot 2,0 % in 2026, onder invloed van de stijgende totale factorproductiviteit, die het positieve effect van structurele hervormingen weerspiegelt, alsook een toenemende bijdrage van arbeid en kapitaal. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 11,1 % en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 10,4 % in 2024, 9,8 % in 2025 en 9,2 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 5,9 % in 2023 tot 3,5 % in 2024 en zal uitkomen op 2,4 % in 2025 en 2,2 % in 2026.

(16) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Griekenland in 2023 1,3 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het tekort in 2024 naar verwachting dalen tot 0,6 % van het bbp en verder afnemen tot 0,1 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, in 2026 veranderen in een overschot van 0,2 %. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Griekenland voor 2025 die de regering in oktober aan het nationale parlement heeft voorgesteld. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 163,9 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting dalen tot 153,1 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 verder dalen tot 146,8 % van het bbp en eind 2026 tot 142,7 %. In de begrotingsprognose 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.

([7]) Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Griekenland, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.
([8]) "Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank", COM(2024) 600 final, bijlage 4.
([9]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Griekenland.

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

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

(18) Het plan bevat alle overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie, met uitzondering van de informatie over de raadpleging van binnenlandse belanghebbenden voorafgaand aan de indiening, zoals vereist krachtens artikel 13, punt g), vi), van Verordening (EU) 2024/1263.

(19) 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 3,3 % in de jaren 2025-2028. De in het plan opgenomen gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode (2025-2028) is hoger dan in het referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 heeft toegezonden. Het plan berust op de aanname dat de potentiële bbp-groei zal stijgen tot 2,5 % in 2025 (van 1,2 % in 2024), alvorens te dalen tot 1,5 % in 2028. Daarnaast zal het groeipercentage van de bbp-deflator volgens het plan naar verwachting dalen tot 2,2 % in 2025 (van 3,0 % in 2024), alvorens te stijgen tot 2,4 % in 2028.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	2,6	3,7	3,6	3,1	3,0	3,3
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	2,6	6,5	10,3	13,7	17,1	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	1,2	2,5	2,4	1,7	1,5	2,0
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,3

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

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

(20) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk dalen van 153,7 % van het bbp in 2024 tot 133,4 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) volgens het plan blijven dalen, om in 2038 uit te komen op 114,9 % in 2038.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	161,9	153,7	149,1	143,1	138,0	133,4	114,9
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	- 1,6	- 1,0	- 0,6	- 0,8	- 1,1	- 1,2	- 2,5

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

De overheidsschuldquote zou volgens het plan aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) dus een neerwaartse trend gaan vertonen. Dit is plausibel, aangezien op basis van de aannamen van het plan wordt verwacht dat de in het plan geraamde schuld in de tien jaar na de aanpassingsperiode zal dalen op basis van alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie, en op basis van de stochastische prognoses zou de schuld met een voldoende hoge waarschijnlijkheid afnemen. 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.

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

(21) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidstekort dalen tot 0,6 % van het bbp in 2025 en vervolgens een opwaartse trend volgen en aan het einde van de aanpassingsperiode 1,2 % van het bbp bedragen. 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 tekortvereiste van artikel 6, punt b), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing

(22) Het tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing, gemeten als de verandering in het structurele primaire saldo, zoals beschreven in het plan, is lineair, krachtens artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263. 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 in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde waarborg om geen uitstel toe te staan, en de in artikel 36, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde overgangsbepaling.

Tabel 4: Ontwikkeling van het structurele primaire saldo in het plan van Griekenland

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Structureel primair saldo (% van het bbp)	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Wijziging van het structurele primaire saldo (procentpunt)	n.v.t.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

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

Consistentie met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort

(23) 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

(24) Aangezien de overheidsschuld volgens het plan meer dan 90 % van het bbp gedurende de aanpassingsperiode zal bedragen, moet de schuldquote, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1263, met gemiddeld ten minste 1 procentpunt per jaar afnemen totdat die onder 90 % daalt, waarna zij met gemiddeld 0,5 procentpunt zal dalen. Deze gemiddelde afname wordt berekend over de periode 2024-2028 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

(25) Het plan is gebaseerd op een reeks macro-economische en budgettaire aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Griekenland zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gehanteerd voor vier variabelen, namelijk de budgettaire uitgangspositie (d.w.z. het structurele primaire saldo in 2024), de potentiële bbp-groei, de netto budgettaire impact van eenmalige maatregelen in 2024 en de aangenomen elasticiteit van de ontvangsten. Een zorgvuldige beoordeling van deze verschillen in aannamen is nodig om zich ervan te vergewissen dat ze door deugdelijke en datagestuurde economische argumenten worden onderbouwd, vooral omdat de gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan hoger is dan in het referentiepad. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.

— In het plan wordt gebruikgemaakt van actuelere gegevens voor de budgettaire uitgangspositie en wordt het overheidstekort geraamd op 1,0 % van het bbp in 2024, tegen een verwacht tekort van 1,2 % van het bbp in de voorafgaande richtsnoeren van het voorjaar 2024. Dit is het gevolg van hoger dan verwachte belastingontvangsten op basis van begrotingsresultaten en een aanvullende ontvangstenverhogende maatregel van begrotingsbeleid die in juni 2024 is aangekondigd. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht. Deze prognose is voorzichtiger dan de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie. Als gevolg daarvan zal het structurele begrotingstekort volgens het plan in 2024 minder dan 1,5 % van het bbp bedragen, terwijl het referentiepad was gebaseerd op een structureel begrotingstekort van 1,7 % van het bbp voor hetzelfde jaar, in overeenstemming met de aannamen van de Commissie. Dit betekent dat de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort niet van toepassing is, aangezien er in het plan van wordt uitgegaan dat het structurele tekort in 2024 minder dan 1,5 % van het bbp zal bedragen, waardoor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode in het plan hoger uitvalt dan volgens de aannamen van de Commissie.

— In het plan wordt geraamd dat de potentiële bbp-groei zal stijgen van 0,6 % in 2023 tot 2,5 % in 2025 en 2,4 % in 2026 en zal dalen tot 1,5 % uiterlijk in 2028, met een gemiddelde van 2 % in de aanpassingsperiode. In de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat de potentiële output in dezelfde periode met gemiddeld 1,3 % zal groeien. Na de aanpassingsperiode wordt in het plan uitgegaan van een tragere potentiële groei in vergelijking met de aanname van de Commissie. Over het geheel genomen is de gemiddelde potentiële groei waarvan in het plan wordt uitgegaan voor de periode 2025-2038 consistent met de aanname van de Commissie, maar is het potentiële groeiprofiel volatieler. Dit verschil draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Deze aanname is niet in overeenstemming met het gemeenschappelijke kader van de schuldhoudbaarheidsanalyse.

— In het plan wordt uitgegaan van een elasticiteit van de ontvangsten van 0,825, in tegenstelling tot de door de Commissie aangenomen unitaire elasticiteit ten aanzien van de potentiële bbp-groei. 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 de afwijkende aanname gerechtvaardigd doordat wordt verwezen naar empirische literatuur waaruit blijkt dat de elasticiteit van de ontvangsten van Griekenland in de voorgaande jaren lager was dan het EU-gemiddelde. Dit verschil in vergelijking met de aannamen van de Commissie is aan de voorzichtige kant, ingegeven door een prudente budgettaire beleidsvorming, en is daarom naar behoren gerechtvaardigd.

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. Per saldo weegt het effect van de voorzichtiger aanname van de elasticiteit op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven op tegen het effect van de afwijkende aanname van de potentiële bbp-groei. Dit betekent vervolgens dat het verschil tussen het netto-uitgavenpad in het plan en het referentiepad alleen wordt verklaard door de geactualiseerde budgettaire uitgangspositie. Al met al leiden alle verschillen in aannamen tezamen tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die hoger is dan in het referentiepad. Op basis van deze beoordeling voldoet het plan aan de eisen van artikel 13, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(26) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de toezeggingen met betrekking tot de netto-uitgaven worden nagekomen door middel van budgettaire beleidsmaatregelen aan zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde van de begroting, in combinatie met veranderende prioriteiten van het begrotingsbeleid. De in het plan uiteengezette begrotingsstrategie omvat maatregelen die erop zijn gericht het beschikbare inkomen te verhogen en de demografische uitdagingen en huisvestingsbehoeften aan te pakken zonder de inachtneming van het groeipad van de netto-uitgaven in gevaar te brengen. Het netto-uitgavenpad maakt een stijging van de netto-uitgaven met gemiddeld 3,3 % per jaar mogelijk. Binnen deze marge is Griekenland voornemens zowel ontvangstenverlagende maatregelen te nemen, zoals een verlaging van de maatschappelijke-solidariteitsbijdragen en de afschaffing van de forfaitaire belasting voor zelfstandigen, en ontvangstenverhogende maatregelen, waarvan de geleidelijke verhoging van de lonen in de overheidssector als gevolg van de geplande verhoging van het minimumloon de belangrijkste is. Andere maatregelen omvatten interventies ter ondersteuning van gezinnen met kinderen en acties voor betaalbare huisvesting en om het woningbestand te vergroten. De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. De uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan brengt enkele risico's met zich mee die voortvloeien uit lopende rechtszaken, met name de rechtszaken tegen het overheidsvastgoedbedrijf, die tot een beperking van andere netto-uitgavenposten kunnen leiden. Het ontwerpbegrotingsplan voor 2025 is in overeenstemming met de netto-uitgaventoezegging voor 2025 ([10]).

([10]) Zie het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Griekenland, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.

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

(27) 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, met name in de landspecifieke aanbevelingen, inclusief de aanbevelingen met betrekking tot de PMO, en om de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU aan te pakken. Het plan bevat ongeveer 226 hervormingen en investeringen, waarvan er 132 financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en 52 door fondsen van het cohesiebeleid.

(28) 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 88 hervormingen en investeringen waarvan Griekenland verwacht dat zij zullen bijdragen tot zijn groene en digitale transitie. Een aanzienlijk aantal van de hervormingen en investeringen met betrekking tot de groene transitie is als maatregel opgenomen in het Griekse herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, of wordt ondersteund door fondsen in het kader van het cohesiebeleid. Zo zullen de hervormingen en investeringen in het plan naar verwachting bijdragen aan de aanpak van specifieke landspecifieke aanbevelingen, onder meer door Griekenland minder afhankelijk te maken van fossiele brandstoffen door de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen, waaronder windenergie op zee en waterstof, uit te breiden en door de capaciteit van de energie-infrastructuur en -netten te vergroten (landspecifieke aanbevelingen uit 2023 en 2022 inzake hernieuwbare energie, energie-infrastructuur en -netten). Andere hervormingen en investeringen in het plan zijn gericht op het verbeteren van de energie-efficiëntie van het gebouwenbestand van het land (landspecifieke aanbevelingen uit 2023 en 2022 inzake energie-efficiëntie), het herstructureren van de gemeentelijke waterbeheerentiteiten en het versterken van de infrastructuur voor irrigatie en afvalwaterbeheer (landspecifieke aanbeveling uit 2019 inzake milieubeleid en hulpbronnenbeheer), en het opstellen van speciale plannen voor ruimtelijke ordening en het versterken van het beheersysteem voor civiele bescherming (landspecifieke aanbeveling uit 2024 inzake adaptatie aan klimaatverandering). Het Griekse plan omvat ook enkele hervormingen en investeringen die gericht zijn op de elektrificatie van de Griekse vervoerssector, waaronder een organisatorische hervorming in de spoorwegsector en investeringen om het aantal oplaadpunten voor elektrische voertuigen in heel Griekenland uit te breiden, die naar verwachting zullen bijdragen aan een duurzamere vervoerssector (landspecifieke aanbevelingen uit 2024, 2023 en 2022 inzake vervoer). Met betrekking tot de digitale transitie bestaan voorbeelden van in het plan opgenomen hervormingen en investeringen uit een hervorming die bedoeld is om het nationale kadaster te voltooien, wat naar verwachting het ondernemingsklimaat zal versterken (landspecifieke aanbeveling uit 2023 inzake het ondernemingsklimaat), een investering om overheidsarchieven te digitaliseren, wat naar verwachting zal bijdragen aan de digitalisering van het openbaar bestuur (landspecifieke aanbevelingen uit 2020 en 2019 inzake de digitalisering van het openbaar bestuur en de overheidsdiensten) en een investering om de ontwikkeling van digitale hulpmiddelen voor Griekse kmo's te ondersteunen (landspecifieke aanbeveling uit 2019 inzake de digitalisering van bedrijven). De meeste hervormingen en investeringen die deel uitmaken van het plan en tot doel hebben bij te dragen tot de digitale transitie van Griekenland, maken deel uit van het Griekse herstel- en veerkrachtplan of worden ondersteund door fondsen in het kader van het cohesiebeleid.

(29) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan 94 hervormingen en investeringen waarvan Griekenland verwacht dat zij zullen bijdragen aan het versterken van de sociale en economische veerkracht van het land. Voorbeelden van hervormingen en investeringen die deel uitmaken van het Griekse plan en verband houden met specifieke landspecifieke aanbevelingen zijn onder andere wijzigingen van het Griekse fiscale beleidskader, die naar verwachting zullen bijdragen aan het verbreden van de grondslag van de inkomstenbelastingen en de operationele autonomie van de belastingdienst zullen vergroten (landspecifieke aanbevelingen uit 2023 en 2022 inzake belastingbeleid en de belastingdienst), de uitrol van de hervorming van de eerstelijnsgezondheidszorg, die naar verwachting zal bijdragen aan de toegankelijkheid, toereikendheid en duurzaamheid van de gezondheidszorg (landspecifieke aanbevelingen uit 2023 en 2022 inzake gezondheidszorg), en de verhoging van de publieke en particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling (landspecifieke aanbeveling uit 2019 inzake onderzoek en innovatie); alsook bevordering van investeringen ter versterking van de sociale cohesie, het onderwijs en de inzetbaarheid, die naar verwachting zullen bijdragen tot bij- en omscholing (landspecifieke aanbevelingen uit 2019 en 2023 inzake vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding, volwasseneneducatie en onderwijs en de landspecifieke aanbeveling uit 2019 inzake actief arbeidsmarktbeleid en sociale inclusie). Verder omvat het plan hervormingen en investeringen die naar verwachting zullen bijdragen aan de modernisering van het openbaar bestuur (landspecifieke aanbevelingen uit 2024, 2023 en 2022 inzake openbaar bestuur), het verder terugdringen van uitstaande oninbare leningen (landspecifieke aanbevelingen uit 2024 en 2023 inzake de schuldenlast van de particuliere sector en insolventiekader en inzake financiële stabiliteit, die ook zijn gekoppeld aan de PMO) en een hervorming die gericht is op de herstructurering van de Hellenic Corporation of Assets and Participations (landspecifieke aanbeveling uit 2024 inzake staatsondernemingen).

(30) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, bevat het plan elf hervormingen en investeringen waarvan Griekenland verwacht dat zij zullen bijdragen aan de versterking van de energiezekerheid van het land en aan de aanpak van specifieke landspecifieke aanbevelingen. Al deze hervormingen en investeringsmaatregelen maken deel uit van het Griekse herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk. Het Griekse plan bevat bijvoorbeeld hervormingen om de opslagcapaciteit van het land te vergroten en de energie-efficiëntie te verbeteren (landspecifieke aanbevelingen uit 2023 en 2022 inzake energie-infrastructuur en energie-efficiëntie). Verder bevat het plan investeringen om de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energie-

bronnen verder te verhogen en de capaciteit van de elektriciteitsnetten te versterken (landspecifieke aanbevelingen uit 2023 en 2022 inzake hernieuwbare energie en netten), die Griekenland naar verwachting ook minder afhankelijk zullen maken van fossiele brandstoffen, waardoor de energiezekerheid wordt versterkt.

(31) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, bevat het plan veertien hervormingen en investeringen, waarvan er één deel uitmaakt van het Griekse herstel- en veerkrachtplan, waarvan Griekenland verwacht dat zij zullen bijdragen aan de versterking van de defensievermogens van het land.

(32) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Griekenland. Specifiek bevat het plan gedetailleerde tabellen per ministerie met de relevante hervormingen en investeringen voor elke gemeenschappelijke prioriteit, het verband ervan met landspecifieke aanbevelingen en of zij deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan of andere financieringsinstrumenten van de EU (voornamelijk fondsen voor het cohesiebeleid van de EU).

(33) Het plan biedt een overzicht van de behoeften aan overheidsinvesteringen van Griekenland in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU en heeft tot doel bij te dragen aan het vervullen van die investeringsbehoeften. Voor de prioriteit van de groene en de digitale transitie worden in het plan de belangrijkste prioriteiten opgesomd die door de fondsen voor het cohesiebeleid zullen worden gedekt, met inbegrip van het ontwikkelingsprogramma voor een rechtvaardige transitie, terwijl ook een opsomming wordt gegeven van de specifieke investeringsbehoeften per ministerie met betrekking tot investeringen die deel uitmaken van het Griekse herstel- en veerkrachtplan. In het plan wordt gesteld dat 30 % van de totale begroting uit de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 is toegewezen aan beleid dat is gericht op acties voor de groene transitie. Voor de prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, worden in het plan de belangrijkste prioriteiten opgesomd die door de fondsen voor het cohesiebeleid (2021-2027) zullen worden gedekt, met inbegrip van ESF+, terwijl ook een opsomming wordt gegeven van de specifieke investeringsbehoeften per ministerie met betrekking tot investeringen die deel uitmaken van het Griekse herstel- en veerkrachtplan. Wat de prioriteit energiezekerheid betreft, wordt in het plan verwezen naar de investering "Independent Natural Gas System (ASFA) Alexandroupolis", die zal worden ondersteund met fondsen voor het cohesiebeleid en naar verwachting een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de diversificatie van de aardgasbronnen van Griekenland, waardoor het land nog minder afhankelijk zal worden van aardgas uit Rusland. Voor de prioriteit van de opbouw van de defensievermogens worden in het plan specifieke projecten genoemd die zullen worden uitgevoerd door het Ministerie van Nationale Defensie en het ministerie van Burgerbescherming, waaronder de versterking van de Griekse defensie-industrie met de bijdrage van het Hellenic Centre for Defence Innovation en de levering van onbemande luchtvaartuigsystemen voor grensbewaking.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

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

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(35) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Griekenland 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.

(36) 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.

(37) 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 erkent met name dat, volgens de beoordeling van de Commissie, het verschil tussen het netto-uitgavenpad in het plan en het referentiepad uitsluitend te wijten is aan de actualisering van de budgettaire uitgangspositie. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(38) De Raad verwacht dat Griekenland klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat het aanbevolen 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.

(39) 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.

(40) 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.

(41) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Griekenland, 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.

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

BEVEELT AAN dat Griekenland:

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)

Griekenland

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	3,7	3,6	3,1	3,0
	Cumulatief (*)	6,5	10,3	13,7	17,1

(*) 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.