EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.11.2020
COM(2020) 750 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE EUROPESE CENTRALE BANK

betreffende de ontwerpbegrotingsplannen 2021: algemene beoordeling

Samenvatting

Deze mededeling geeft een samenvatting van de beoordeling door de Commissie van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 die de eurozonelidstaten hebben ingediend, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013.

In haar beoordeling houdt de Commissie rekening met de huidige gezondheidscrisis, de hoge mate van onzekerheid en de ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-uitbraak. De beoordeling is gebaseerd op de aanbeveling inzake het begrotingsbeleid die de Raad op 20 juli 2020 heeft aangenomen en houdt rekening met de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. Zoals aangegeven in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021 moeten de lidstaten in 2021 gerichte en tijdelijke begrotingssteun blijven verstrekken om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het herstel te ondersteunen. Wanneer de economische omstandigheden het toelaten, moet het begrotingsbeleid erop gericht zijn prudente begrotingssituaties op middellange termijn tot stand te brengen en de houdbaarheid van de schuld te waarborgen, en tegelijk de investeringen te verhogen. Deze mededeling geeft een samenvatting van de beoordeling van de individuele ontwerpbegrotingsplannen en van de algehele begrotingssituatie in de eurozone, met inbegrip van de geaggregeerde begrotingskoers.

De ontwerpbegrotingsplannen 2021, met inbegrip van de beoordeling van de begrotingskoers voor de eurozone als geheel, kunnen als volgt worden samengevat:

1. De eurozone zit nog steeds in de greep van de COVID-19-pandemie. Verwacht wordt dat het reële bbp in 2020 met bijna 8 % zal dalen. Ondanks een voorspelde terugkeer naar groei in 2021 zal het herstel naar verwachting onvolledig zijn en zullen er grote verschillen zijn tussen de lidstaten. Verwacht wordt dat de economie onder haar potentieel zal blijven functioneren. De onzekerheid en risico's blijven uitzonderlijk groot.
2. De omvangrijke tijdelijke maatregelen die in 2020 moesten worden genomen om het effect van de pandemie in de eurozone op te vangen, wegen op de geaggregeerde begrotingssituatie, die in 2021 licht zal verbeteren. De ontwerpbegrotingsplannen wijzen op een geaggregeerd nominaal tekort van bijna 6 % van het bbp en een schuldquote van ongeveer 100 % in 2021, hetgeen grotendeels in overeenstemming is met de najaarsprognoses 2020 van de Commissie. De recente opflakkering van het virus in Europa houdt neerwaartse risico's in die de begrotingsresultaten in 2021 zouden kunnen verslechteren ten opzichte van de ramingen in de ontwerpbegrotingsplannen.
3. De lidstaten hebben in reactie op de pandemie aanzienlijke begrotingsmaatregelen genomen (4,2 % van het bbp in 2020 en 2,4 % van het bbp in 2021). De meeste noodmaatregelen waren gericht op het aanpakken van de volksgezondheidssituatie en het vergoeden van werkenden en bedrijven voor inkomensverliezen als gevolg van lockdownmaatregelen en verstoringen van de toeleveringsketen (3,4 % van het bbp in 2020 en 0,9 % van het bbp in 2021). Andere maatregelen zoals verlagingen van de indirecte belastingen of extra openbare werken waren meer in het algemeen gericht op ondersteuning van het economisch herstel (0,8 % van het bbp in 2020 en 1,5 % van het bbp in 2021). De lidstaten verstrekten ook ruime liquiditeitssteun aan huishoudens en bedrijven in de vorm van garanties of opschorting van belastingen en socialezekerheidsbijdragen. In sommige gevallen beperkte de budgettaire ruimte de omvang van de budgettaire respons. Lidstaten met een sterkere begrotingspositie verleenden over het algemeen meer rechtstreekse begrotingssteun, terwijl lidstaten met een zwakkere begrotingspositie meer gebruikmaakten van liquiditeitssteun. Dergelijke maatregelen hebben geen onmiddellijk effect op het nominale tekort, maar vormen voorwaardelijke verplichtingen.
4. De begrotingskoers van de eurozone in zowel 2020 als 2021 lijkt ondersteunend wanneer deze wordt aangepast voor de afbouw van tijdelijke noodmaatregelen zoals gepland in de

ontwerpbegrotingsplannen (+ 1,1 % van het bbp in 2020 en + 1,4 % van het bbp in 2021). In het licht van de recente opflakkering van de pandemie in Europa echter wordt het minder waarschijnlijk dat de noodmaatregelen in 2021 zullen worden ingetrokken. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij verdere noodhulp verlenen om de economie een reddingsboei te bieden, bovenop de huidige begrotingsplannen die reeds in de prognoses van de Commissie zijn opgenomen.

5. De financiering uit de faciliteit voor herstel en veerkracht zal naar verwachting een aanzienlijke extra budgettaire stimulans bieden vergeleken met wat is opgenomen in de huidige plannen en prognoses van de lidstaten. Aangezien de plannen voor herstel en veerkracht naar verwachting in 2021 zullen worden ingediend en goedgekeurd, gaat de najaarsprognose 2020 van de Commissie in de begrotingsprognoses voor 2021 uit van een voorfinanciering van 10 % van de subsidies van de faciliteit voor herstel en veerkracht. Deze voorfinanciering wordt behandeld als een financiële transactie zonder gevolgen voor het begrotingssaldo maar met een vermindering van de overheidsschuld tot gevolg. Verwacht wordt dat de faciliteit voor herstel en veerkracht macrorelevante gevolgen zal hebben voor de economische bedrijvigheid en de overheidsfinanciën in heel wat lidstaten en in de eurozone als geheel.

6. De afzonderlijke begrotingskoersen, in 2020 erg accomoderend, lijken in 2021 in bijna alle lidstaten ondersteunend te blijven als rekening wordt gehouden met correcties voor de geleidelijke stopzetting van tijdelijke noodmaatregelen. Hoewel noodmaatregelen goed zijn voor meer dan een derde van de totale maatregelen die voor 2021 in de ontwerpbegrotingsplannen zijn opgenomen, is het merendeel van de maatregelen bedoeld om het economisch herstel te ondersteunen. Via subsidies in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht gefinancierde uitgaven zullen naar verwachting een extra budgettaire stimulans bieden zonder dat dit gevolgen heeft voor het tekort- en schuldniveau van de lidstaten.

7. Lidstaten moeten voorkomen dat de begrotingssteun abrupt wordt ingetrokken. De combinatie van grote outputverliezen en neerwaartse risico's vraagt om voortgezette ondersteuning van het begrotingsbeleid in 2021.

8. Steunmaatregelen moeten doelgericht en tijdelijk zijn. De lidstaten plannen momenteel een combinatie van tijdelijke en permanente maatregelen in 2021. Permanente maatregelen die niet door inkomstenstijgingen of compenserende uitgavenverminderingen zullen worden gefinancierd, kunnen de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn aantasten.

9. Geloofwaardige begrotingsstrategieën voor de middellange termijn zijn van bijzonder belang om de budgettaire houdbaarheid te waarborgen, met name in het geval van lidstaten met een hoge schuldenlast. De tenuitvoerlegging van goed ontworpen begrotingsmaatregelen en hervormingspakketten, zeker ook via de plannen voor herstel en veerkracht, is belangrijk om de uitdagingen aan te pakken die zijn vastgesteld in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen.

Daarom zijn de adviezen van de Commissie over de ontwerpbegrotingsplannen 2021 gebaseerd op een kwalitatieve beoordeling van de begrotingsmaatregelen. De adviezen worden samengevat als volgt:

1. De Commissie is van oordeel dat de ontwerpbegrotingsplannen over het geheel genomen in overeenstemming zijn met de aanbeveling inzake het begrotingsbeleid die de Raad op 20 juli 2020 heeft aangenomen. De meeste maatregelen in de ontwerpbegrotingsplannen ondersteunen de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.

2. Voor België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Ierland, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Spanje zijn de maatregelen (grotendeels) tijdelijk. Sommige maatregelen in de ontwerpbegrotingsplannen van Frankrijk, Italië,

Litouwen en Slowakije lijken niet tijdelijk te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Litouwen heeft zijn ontwerpbegrotingsplan ingediend op basis van een scenario bij ongewijzigd beleid en wordt verzocht een geactualiseerd ontwerpbegrotingsplan in te dienen.

3. Gezien de omvang van hun overheidsschuld en de grote uitdagingen op het gebied van duurzaamheid op de middellange termijn vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie is het voor België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje van belang dat zij er bij het nemen van ondersteunende begrotingsmaatregelen voor zorgen dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd.

I. Inleiding

De coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten is een belangrijk onderdeel van het kader voor economische governance in de Economische en Monetaire Unie[1]. Om deze coördinatie mogelijk te maken, dienen de lidstaten van de eurozone uiterlijk medio oktober hun ontwerpbegrotingsplannen voor het volgende jaar in bij de Commissie en de Eurogroep. Die plannen zijn een samenvatting van de ontwerpbegrotingen die de regeringen aan de nationale parlementen willen voorleggen. De Commissie brengt over elk plan een advies uit waarin zij beoordeelt of het in overeenstemming is met de verplichtingen van de lidstaat in het kader van het stabiliteits- en groeipact. De Commissie zorgt ook voor een algehele evaluatie van de begrotingssituatie en -vooruitzichten van de eurozone als geheel.

Nagenoeg alle eurozonelidstaten hebben hun ontwerpbegrotingsplannen voor 2021 uiterlijk op 15 oktober 2020 ingediend, zoals voorgeschreven in Verordening (EU) nr. 473/2013. Cyprus en Italië hebben hun plannen met een kleine vertraging ingediend. Overeenkomstig de bepalingen van de gedragscode met betrekking tot het twopack[2] hebben België en Litouwen ontwerpbegrotingsplannen ingediend waarin wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. België, dat op 30 september 2020 een nieuwe regering heeft gevormd, heeft vervolgens op 30 oktober een geactualiseerd plan ingediend. Het advies van de Commissie is gebaseerd op de beoordeling van het geactualiseerde plan. Litouwen heeft in oktober parlementsverkiezingen gehouden en het demissionaire kabinet heeft een plan ingediend op basis van een scenario van ongewijzigd beleid.

De adviezen van de Commissie bevatten, met eerbiediging van de begrotingsbevoegdheid van de lidstaten, objectieve beleidsaanbevelingen aan nationale regeringen en parlementen, zodat zij gemakkelijker kunnen beoordelen of de ontwerpbegrotingen aan de EU-begrotingsregels voldoen. Met het twopack is er een uitgebreid instrumentarium voorhanden om het economisch en het begrotingsbeleid als een zaak van algemeen belang binnen de eurozone te behandelen, overeenkomstig het Verdrag.

De beoordeling van de Commissie is verankerd in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad op 20 juli 2020 heeft aangenomen[3]. Dit jaar zijn de budgettaire landspecifieke aanbevelingen in het kader van de COVID-19-pandemie van zuiver kwalitatieve aard en omvatten zij niet de cijfermatige begrotingsvereisten die normaliter van toepassing zouden zijn. Dit weerspiegelt de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De aanbevelingen waren vooral gericht op de meest dringende problemen die de COVID-19-uitbraak heeft veroorzaakt en op de noodzaak van een gecoördineerde begrotingsrespons. De Raad heeft voor alle lidstaten van de eurozone in het

---

1 Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013, het twopack, betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de eurozonelidstaten. Deze verordening is in mei 2013 in werking getreden.

2 Zie gedragscode met betrekking tot het twopack: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

3 https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/

kader van het preventieve deel[4] een identieke budgettaire landspecifieke aanbeveling uitgevaardigd, waarin hij de lidstaten aanbeveelt om, overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule, alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie aan te pakken, de economie te stimuleren en het herstel te ondersteunen. Wanneer de economische omstandigheden het toelaten, moet het begrotingsbeleid erop gericht zijn prudente begrotingssituaties op middellange termijn tot stand te brengen en de houdbaarheid van de schuld te waarborgen, en tegelijk de investeringen te verhogen.

De Commissie heeft in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021 bevestigd dat het begrotingsbeleid het herstel in 2021 moet blijven ondersteunen[5]. In het licht van deze noodzaak en de nog steeds grote onzekerheid over de economische gevolgen van de pandemie, zal de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief blijven. In het voorjaar van 2021 zal de Commissie op basis van geactualiseerde macro-economische prognoses de situatie opnieuw beoordelen en de balans opmaken van de toepassing van de algemene ontsnappingsclausule.

De doelstelling van deze mededeling is tweeledig. Om te beginnen wordt op basis van een vergelijkende beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen een totaalbeeld geschetst van het begrotingsbeleid op het niveau van de eurozone. Die exercitie is een afspiegeling van de vergelijkende beoordeling van de stabiliteitsprogramma's die in het voorjaar werd uitgevoerd, maar met de klemtoon op het komende jaar in plaats van op begrotingsplannen op de middellange termijn. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de ontwerpbegrotingsplannen per land en wordt uitgelegd hoe de Commissie deze plannen beoordeelt, met name de begrotingsmaatregelen die zijn genomen in reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische crisis.

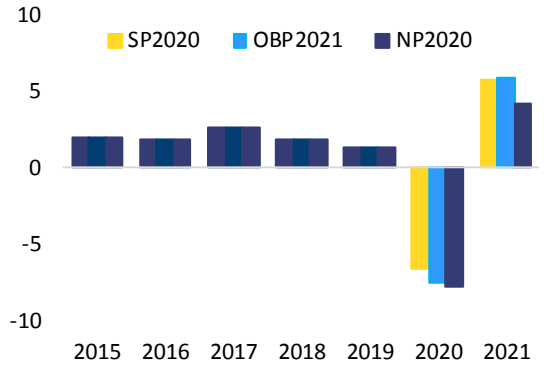
[4] Roemenië is momenteel onderworpen aan een buitensporigtekortprocedure. De huidige budgettaire landspecifieke aanbeveling weerspiegelt de in april 2020 aangenomen aanbeveling van 126 (7) van de Raad om een einde te maken aan de buitensporigtekortsituatie.

[5] Zie ook de brieven over de budgettaire beleidsoriëntaties voor 2021: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

II. Belangrijkste bevindingen voor de eurozone

Economische vooruitzichten

Grafiek 2.1 **Eurozone: reële bbp-groei, 2015-2021 (%)**



Opmerking: voorjaarsprognose 2020 van de Europese Commissie wordt gebruikt voor landen die in hun stabiliteitsprogramma's voor 2020 geen prognoses voor 2020 of 2021 hebben ingediend.
Bronnen: Ontwerpbegrotingsplannen 2021, najaars- en voorjaarsprognose 2020 van de Europese Commissie, en

De eurozone zit nog steeds in de greep van de COVID-19-pandemie. De uitzonderlijke inperkingsmaatregelen die in de eerste helft van 2020 zijn opgelegd om de verspreiding van het virus tegen te gaan, leidden tot een dramatische afname van de economische activiteit. De output daalde in de eerste helft van 2020 met ongeveer 15 %, tot niveaus die in 2005 voor het laatst werden opgetekend. Met name contactintensieve sectoren werden bijzonder hard getroffen. Ondanks een sterke opleving van de economische activiteit in het derde kwartaal zal het herstel naar verwachting stagneren als gevolg van een nieuwe toename van infecties en hernieuwde inperkingsinspanningen. De algemene verwachting is dat het reële bbp in 2020 met bijna 8 % zal dalen. Macroeconomische aannamen in de ontwerpbegrotingsplannen geven een soortgelijk beeld, met een geaggregeerde groeiprognose van ongeveer 1 pp onder de in de stabiliteitsprogramma's 2020 voorspelde resultaten (grafiek 2.1 en bijlage tabel IV.1)[6]. Verder vooruitblikkend voorspellen zowel de Commissie als de lidstaten in 2021 een opleving van de activiteit, hoewel de lidstaten een krachtiger herstel verwachten, met name Spanje en Luxemburg. Er zij echter op gewezen dat de op 5 november gepubliceerde prognose van de Commissie gebaseerd is op recentere informatie over de verspreiding van het virus en de invoering van nieuwe inperkingsmaatregelen dan de ontwerpbegrotingsplannen. Gezien de onzekere en snelle ontwikkelingen zijn dergelijke verschillen te verwachten. Ondanks de terugkeer naar groei zal in 2021 zal het herstel onvolledig blijven en wordt verwacht dat de economieën van de eurozone onder hun potentiële niveau blijven opereren. De tenuitvoerlegging van NextGenerationEU, die slechts marginaal is opgenomen in de najaarsprognoses 2020 van de Commissie en de ontwerpbegrotingsplannen, zal het herstel in de eurozone verder ondersteunen.

De onzekerheid en risico's blijven uitzonderlijk groot. De evolutie van de COVID-19-pandemie en de economische gevolgen ervan blijven de grootste bron van onzekerheid. De recente opflakkering van het virus kan de economische activiteit verder verzwakken. Voortijdige intrekking van steun in verband met COVID-19 zou het herstel van de economische activiteit kunnen belemmeren, bijvoorbeeld door het economisch vertrouwen te ondermijnen. De beleidsmaatregelen langer verlengen dan nodig zou dan weer

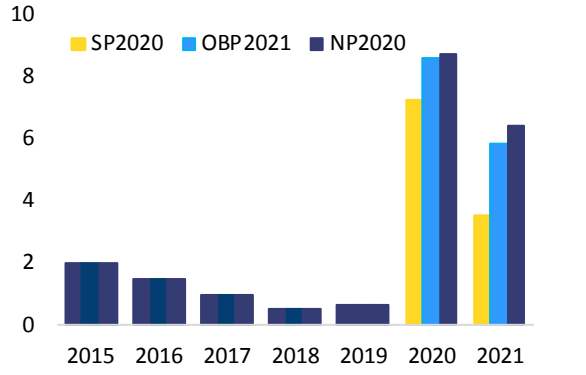
[6] Lidstaten van de eurozone moeten hun ontwerpbegroting baseren op onafhankelijk bekrachtigde of opgestelde macro-economische prognoses.

contraproductief kunnen zijn (bijvoorbeeld door steun uit te breiden tot niet-levensvatbare ondernemingen). Ontoereikende coördinatie van de nationale beleidsreacties zou het herstel ook kunnen belemmeren. Overloopeffecten van de lager dan verwachte mondiale vraag zouden de groei nog verder vertragen. De mogelijkheid van spanningen op de financiële markten kan niet worden uitgesloten. De banksector zou kunnen worden getest aangezien hogere wanbetalingen bij bedrijven zouden leiden tot een toename van niet-renderende leningen. Daartegenover staat dat snellere vooruitgang bij de beheersing van de pandemie en de uitvoering van ambitieus en gecoördineerd beleid binnen de EU een sneller herstel mogelijk zouden kunnen maken.

Budgettaire vooruitzichten

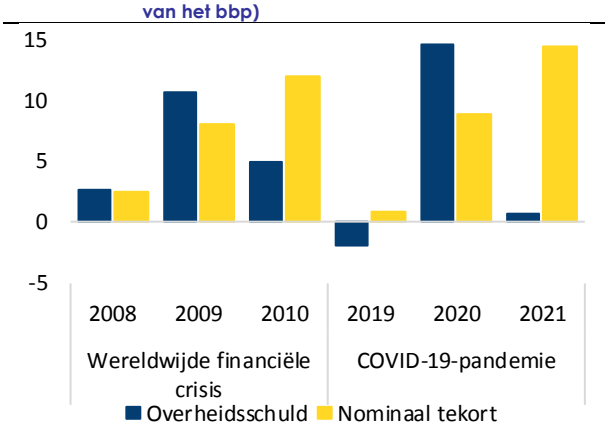
Verwacht wordt dat het geaggregeerde nominale tekort in de eurozone zal dalen in 2021 maar op een hoog niveau zal blijven (Grafiek 2.2 en bijlage tabel IV.2). De ontwerpbegrotingsplannen wijzen op een geaggregeerd nominaal tekort van 5,9 % van het bbp in 2021, een daling ten opzichte van de verwachte 8,6 % van het bbp in 2020. Deze prognoses zijn grotendeels in overeenstemming met de najaarsprognose 2020 van de Commissie maar wijzen op een aanzienlijke stijging tegenover de stabiliteitsprogramma's van 2020, waarin was uitgegaan van een geaggregeerd tekort van 3,5 % van het bbp in 2021. De verwachte stijgingen van de overheidstekorten zijn groter dan die welke tijdens de wereldwijde financiële crisis werden waargenomen (grafiek 2.3). De verwachte verbetering van het geaggregeerde tekort in 2021 is grotendeels het gevolg van het aflopen van tijdelijke begrotingsmaatregelen die in 2020 werden aangenomen om de gezondheidscrisis en de economische gevolgen ervan te bestrijden. De recente opflakkering van de pandemie in Europa kan ertoe leiden dat deze maatregelen worden verlengd om de economie en het herstel te ondersteunen, waardoor het tekort in 2021 onder opwaartse druk komt te staan. Nagenoeg alle lidstaten van de eurozone verwachten in 2021 een lager tekort dan in 2020. De grootste dalingen van meer dan 4 pp van het bbp worden verwacht in België, Griekenland en Luxemburg.

Grafiek 2.2 **Eurozone: nominaal tekort, 2015-2021 (% van het bbp)**



Opmerking: voorjaarsprognose 2020 van de Europese Commissie wordt gebruikt voor landen die in hun stabiliteitsprogramma's voor 2020 geen prognoses voor 2020 of 2021 hebben ingediend.
Bronnen: Ontwerpbegrotingsplannen 2021, najaars- en voorjaarsprognose 2020 van de Europese Commissie, en stabiliteitsprogramma's 2020.

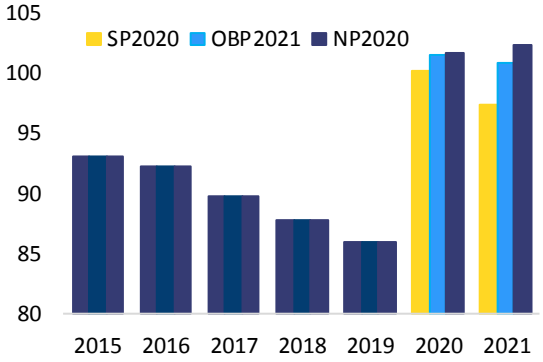
Grafiek 2.3 **Eurozone: verandering in het nominale tekort en de overheidsschuld, 2008-2010 en 2019-2021 (pp. van het bbp)**



Bron: Najaarsprognose 2020 van de Europese Commissie.

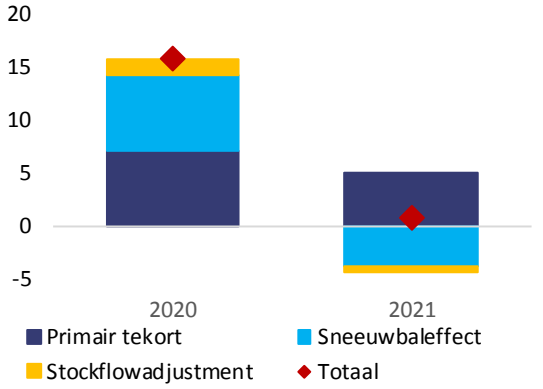
Verwacht wordt dat de geaggregeerde schuldquote in 2021 grotendeels stabiel zal blijven op ongeveer 100 % (grafiek 2.4 en bijlage tabel IV.3). De daling van de schuldquote vóór de pandemie is in 2020 omgebogen als gevolg van een aanzienlijke krimp van het bbp en het grote bedrag van de uitgegeven schuld om de respons op de pandemie te financieren. De verwachte verslechtering van de schuldquote in 2020 was veel groter dan in 2008-2009 (grafiek 2.3). Volgens de ontwerpbegrotingsplannen zal de schuldquote stijgen van 86 % in 2019 tot 102 % in 2020, en in 2021 stabiliseren. Deze prognose is voor 2020 vergelijkbaar met de najaarsprognose 2020 van de Commissie, maar niet voor 2021: daarvoor verwacht de Commissie een verdere stijging van de schuldquote met 0,6 pp. van het bbp. Al met al zal het primaire tekort in 2021 de schulddynamiek blijven drukken, maar dankzij een gunstig rente-groeiverschil zou de verwachte stijging beperkt kunnen blijven (grafiek 2.5). De lidstaten met de grootste verwachte stijgingen van hun schuldquote in 2021 zijn Estland, Ierland en Malta. De lidstaten die vóór de crisis de hoogste schuldquote hadden, verwachten in 2021 een lichte verbetering.

Grafiek 2.4 **Eurozone: overheidsschuld, 2015-2021 (% van het bbp)**



Opmerking: voorjaarsprognose 2020 van de Europese Commissie wordt gebruikt voor landen die in hun stabiliteitsprogramma's voor 2020 geen prognoses voor 2020 of 2021 hebben ingediend.
Bronnen: Ontwerpbegrotingsplannen 2021, najaars- en voorjaarsprognose 2020 van de Europese Commissie, en stabiliteitsprogramma's 2020.

Grafiek 2.5 **Eurozone: Uitsplitsing van de verandering in de schuldquote, 2020-2021 (pp. van het bbp)**



Opmerking: Het sneeuwbaleffect heeft betrekking op het netto-effect van de rente, de inflatie en de reële bbp-groei (d.w.z. het groei/rente-ecart) op de schulddynamiek.
Bron: Najaarsprognose 2020 van de Europese Commissie.

De schuldprognoses zijn uitzonderlijk onzeker. Stochastische simulaties wijzen erop dat de schuldquote van de eurozone in 2021 waarschijnlijk tussen 99 % en 106 % van het bbp zal liggen (bijlage III). Op middellange termijn zal de quote zich waarschijnlijk stabiliseren naarmate de impact van de COVID-19-crisis op de overheidsfinanciën afneemt. Voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de verstrekking van overheidsgaranties ter ondersteuning van de economische bedrijvigheid en sectoren die in het bijzonder door de pandemie worden getroffen, zouden alleen tot uiting komen in overheidsschuld en overheidstekorten als zij worden opgevraagd. Deze voorwaardelijke verplichtingen bedragen ongeveer 20 % van het bbp in 2020, met grote verschillen tussen de lidstaten (kader 1). Anderzijds zijn er verschillende verzachtende factoren. Dat zijn onder meer de verlenging van de schuldlooptijden in de afgelopen jaren, stabiele financieringsbronnen, historisch lage financieringskosten, en EU-initiatieven zoals het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) en, nog belangrijker, NextGenerationEU en de daarin vervatte faciliteit voor herstel en veerkracht.

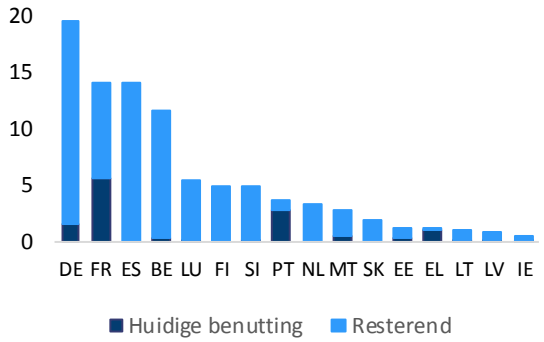
Kader 1. Garanties en andere maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit in de ontwerpbegrotingsplannen 2021

De lidstaten hebben ruime liquiditeitssteun verstrekt om de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie te verlichten. De meest voorkomende vormen van liquiditeitssteun zijn staatsgaranties ter ondersteuning van leningen van de particuliere sector en belastinguitstel (d.w.z. de mogelijkheid om belastingverplichtingen zonder boete uit te stellen). De lidstaten hebben ook garanties verstrekt ter ondersteuning van nieuwe instrumenten op EU-niveau.

Staatsgaranties vormen de grootste categorie liquiditeitssteunmaatregelen. De lidstaten hebben regelingen ingevoerd ter waarde van 17 % van het bbp. Dat cijfer komt overeen met de maximale omvang van de garantiekaders, maar de daadwerkelijke benutting of contractuele overeenkomsten tussen huishoudens, ondernemingen, de financiële sector en de overheid kunnen kleiner zijn. Waarschijnlijk zal slechts een deel van de contractuele verplichtingen leiden tot een beroep op de overheid, dat zich als tekort zal concretiseren en de schuldniveaus zal beïnvloeden. Het is moeilijk vooraf in te schatten hoe groot dat deel zal zijn. De lidstaten hebben ook garanties verstrekt ter ondersteuning van nieuwe instrumenten op EU-niveau, met name SURE en het Europees Garantiefonds.

De omvang van garantieprogramma's en het opzet ervan verschillen van lidstaat tot lidstaat. Sommige overheden hebben leningen die door banken aan huishoudens en bedrijven zijn verstrekt, rechtstreeks gegarandeerd. Andere lidstaten hebben voor de uitvoering van liquiditeitssteunprogramma's een beroep gedaan op nationale stimuleringsinstellingen. Dat zijn onder meer KfW in Duitsland, KredEx in Estland, de Griekse ontwikkelingsbank HDB, BPI France, CDP in Italië, Altum in Letland, INVEGA in Litouwen, de Malta Development Bank en Finnvera in Finland. Niet alle lidstaten maken in dezelfde mate gebruik van garanties waarmee de theoretisch mogelijke maximale voorwaardelijke verplichting in het kader van een regeling wordt omgezet in de feitelijke voorwaardelijke verplichting van de overheid. Volgens ramingen van de Commissie is tot dusver slechts ongeveer een kwart van de beschikbare garanties benut.

Grafiek B1.1 **Garanties uitgebreid tot binnenlandse agenten, 2020 (% van het bbp)**



Opmerking: Garanties voor instrumenten op EU- en internationaal niveau zijn uitgesloten. Voor Duitsland toont de grafiek de omvang van de opgezette nieuwe garantieregelingen, terwijl het totale garantiekader in feite onbeperkt is. Voor Frankrijk, Ierland en Letland zijn de gegevens in de ontwerpbegrotingsplannen aangevuld met informatie uit andere openbare bronnen. Oostenrijk en Italië hebben ondanks de bestaande regelingen geen garantiecijfers verstrekt. In Italië worden de maximale voorwaardelijke verplichtingen geraamd op ongeveer 30 % van het bbp, met een indicatieve benutting van ongeveer 7 % van het bbp tot dusver.
Bronnen: Ontwerpbegrotingsplannen 2021 en andere

De Commissie heeft de lidstaten verzocht in hun ontwerpbegrotingsplannen op vrijwillige basis verslag uit te brengen over de maximale omvang van de garantiekaders en de benutting ervan. De meeste lidstaten hebben deze informatie ten minste gedeeltelijk verstrekt. Sommige lidstaten meldden ook garanties ter ondersteuning van instrumenten op EU- en internationaal niveau zoals SURE. Grafiek B1.1 laat zien dat garanties alleen gelden voor binnenlandse economische actoren, aangepast om de gegevens vergelijkbaar te maken.

De lidstaten van de eurozone stonden ook uitstel van belastingen en socialezekerheidsbijdragen toe ten belope van ongeveer 1,5 % van het bbp in 2020. Belastinguitstel heeft geen directe gevolgen voor het overheidstekort, aangezien belastingen worden geregistreerd in de nationale rekeningen in de periode waarin de economische activiteit plaatsvindt die de belastingverplichting doet ontstaan. Tegelijkertijd kunnen uitgestelde betalingen tijdelijk van invloed zijn op de schuld, indien de overheid door dat uitstel in de uitstelperiode extra leningen moet aangaan. Gezien de aanzienlijke economische krimp die in 2020 wordt verwacht,

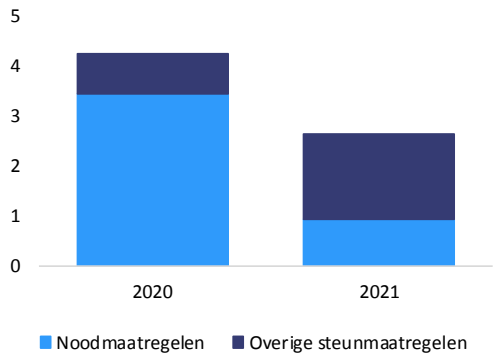
zullen sommige ondernemingen de crisis misschien niet overleven en zullen sommige uitgestelde belastingverplichtingen wellicht nooit worden betaald. Volgens het statistische kader van de EU mogen opgebouwde maar oninbare belastingen niet als overheidsinkomsten worden geregistreerd, zodat zij een tekortverhogend effect hebben. Over het algemeen bevatten de ontwerpbegrotingsplannen geen expliciete vermeldingen van de geraamde belastinggerelateerde verliezen, hoewel deze gevolgen waarschijnlijk in de belastingprojecties zijn opgenomen.

Begrotingsrespons op de COVID-19-pandemie

De lidstaten hebben in reactie op de pandemie snel aanzienlijke begrotingsmaatregelen genomen. De in 2020 ingevoerde begrotingsmaatregelen zijn grotendeels gericht op het aanpakken van de volksgezondheidssituatie en het vergoeden van werkenden en bedrijven voor inkomensverliezen als gevolg van lockdownmaatregelen en verstoringen van de toeleveringsketen. Deze tijdelijke noodmaatregelen worden geraamd op 3,4 % van het bbp in 2020 (grafiek 2.6). Andere maatregelen van meer algemene aard die het herstel (tijdelijk of permanent) ondersteunen, zoals extra openbare werken of verlagingen van de indirecte belastingen, worden geraamd op 0,8 % van het bbp in 2020. Volgens de huidige prognoses zouden in 2021 tijdelijke noodmaatregelen 0,9 % van het bbp bedragen, en andere steunmaatregelen 1,5 % van het bbp[7]. Sommige lidstaten hebben aanvullende maatregelen genomen nadat zij hun plannen hadden ingediend en mogelijk moeten meer noodmaatregelen worden verlengd als reactie op de tweede golf van de pandemie.

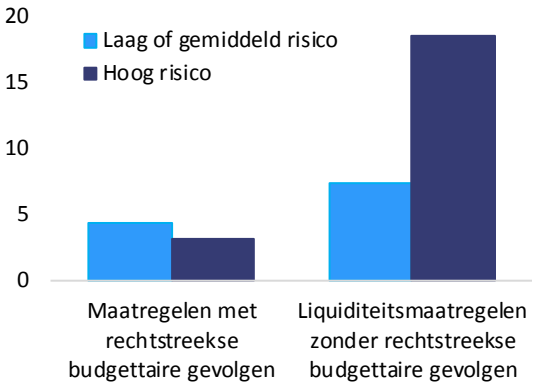
Noodmaatregelen zijn van essentieel belang om de gezondheidszorg te ondersteunen en huishoudens en bedrijven draaiende te houden, wat een verder positief effect heeft op de economie. Hoewel zij nuttig waren in de eerste fase van deze crisis, zullen zij waarschijnlijk minder efficiënt zijn om het herstel te ondersteunen wanneer de

Grafiek 2.6 **Eurozone: Maatregelen met rechtstreekse gevolgen voor de begroting, 2020-2021 (% van het bbp)**



Opmerking: Noodmaatregelen zijn grotendeels gericht op het aanpakken van de volksgezondheidssituatie en het vergoeden van werkenden en bedrijven voor inkomensverliezen als gevolg van lockdownmaatregelen en verstoringen van de toeleveringsketen. Zij zijn voornamelijk tijdelijk. Herstelmaatregelen zijn gericht op een algemenere ondersteuning van de economische activiteit.
Bronnen: Ontwerpbegrotingsplannen 2021, najaarsprognoses 2020 van de Commissie.

Grafiek 2.7 **Eurozone: Begrotingsondersteuning en risico voor budgettaire houdbaarheid op middellange termijn vóór de crisis, 2020 (% van het bbp)**



Opmerking: De grafiek toont de (eenvoudige) gemiddelde discretionaire begrotingssteun in 2020. De lidstaten worden gegroepeerd op basis van hun houdbaarheidsrisico's op middellange termijn in de periode vóór de pandemie, waarbij België, Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje zich in het cluster met een hoog risico bevinden. De schuldhoudbaarheidsanalyse die voor Griekenland werd uitgevoerd in de *Debt Sustainability Monitor 2019* verschilt van de gewone aanpak als gevolg van de specifieke kenmerken van de Griekse schuldstructuur, met name het grote aandeel van de officiële kredietverlening, waarbij geen risicoclassificatie werd verstrekt.
Bronnen: Ontwerpbegrotingsplannen 2021, najaarsprognose 2020 van de Europese Commissie, en *Debt Sustainability Monitor 2019* van de Commissie.

[7] Dat noodmaatregelen apart worden vermeld, komt doordat hun geschiktheid niet moet worden beoordeeld in het licht van de toestand van de economie, maar van die van de volksgezondheid en de bijhorende beperkingen. Deze noodmaatregelen zijn (bijna uitsluitend) tijdelijk en lopen in 2022 of eerder af. Andere tijdelijke of permanente maatregelen in verband met de COVID-19-crisis, worden geacht het daaruit voortvloeiende herstel te ondersteunen (d.w.z. andere ondersteuningsmaatregelen).

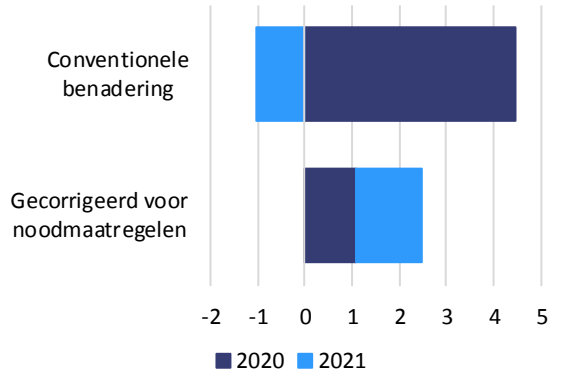
gezondheidsgerelateerde noodsituatie geleidelijk afneemt. Door hun aard zullen de kortetermijnmultiplicatoren van tijdelijke noodmaatregelen waarschijnlijk laag zijn in de context van beperkingen van de economische activiteit, zoals wordt bevestigd door de sterke toename van de neiging van de particuliere sector om in 2020 te sparen (in plaats van te consumeren). Daarom moeten, als de pandemie gunstig evolueert, noodmaatregelen worden aangepast en gecombineerd met maatregelen die de fundamentals van onze economieën verbeteren, de groene en digitale transitie ondersteunen en een positief effect hebben op de vraag. Intussen, en in het licht van de recente opflakkering van de pandemie in Europa, kunnen noodmaatregelen nodig blijven om de economie een reddingsboei te bieden.

Lidstaten met een sterkere begrotingspositie hebben meer rechtstreekse begrotingssteun verleend, terwijl lidstaten met een zwakkere begrotingspositie meer gebruik maakten van liquiditeitssteun (grafiek 2.7). Over het geheel genomen hebben landen met relatief sterkere begrotingspositie meer begrotingssteun met rechtstreekse budgettaire gevolgen verleend (1 % van het bbp). Landen met een zwakkere begrotingspositie daarentegen lijken meer afhankelijk te zijn geweest van liquiditeitssteun zonder rechtstreekse budgettaire gevolgen. Initiatieven op EU-niveau, zoals de faciliteit voor herstel en veerkracht, moeten in de toekomst extra budgettaire ruimte bieden om het herstel en de veerkracht van de lidstaten te ondersteunen.

Beoordeling van de begrotingskoers van de eurozone

Een mechanische interpretatie van traditionele indicatoren om de begrotingskoers te beoordelen, is momenteel niet de geschikte werkwijze. De invoering en daaropvolgende intrekking van omvangrijke tijdelijke noodmaatregelen vertekenen het beeld, aangezien de overeenkomstige veranderingen in het niveau van de overheidsuitgaven van jaar tot jaar van invloed zijn op de indicatoren die worden gebruikt om de begrotingskoers te beoordelen[8]. Het buiten beschouwing laten van de tijdelijke noodmaatregelen bij de berekening van de indicatoren voor de begrotingskoers leidt tot een representatievere beoordeling van de onderliggende budgettaire ondersteuning van de economische activiteit.

Grafiek 2.8 **Eurozone: begrotingskoers, 2020-2021 (% van het bbp)**



Opmerking: De grafiek toont de discretionaire budgettaire impuls op basis van de uitgavenbenchmarkmethodologie, die de groei van de uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen) meet boven de potentiële groei. In deze grafiek wijzen positieve cijfers op een expansieve koers.
Bron: Najaarsprognose 2020 van de Europese Commissie.

De begrotingskoers in 2021 lijkt ondersteunend wanneer deze wordt aangepast voor de geplande afbouw van tijdelijke noodmaatregelen. In de ontwerpbegrotingsplannen wordt ervan uitgegaan dat een groot deel van de tijdelijke noodmaatregelen in 2021 zal aflopen. De conventionele indicatoren (met inbegrip van noodmaatregelen) wijzen op een ondersteunende begrotingskoers met + 4,5 % van het bbp in 2020 maar op een verkrapping van - 1,0 % van

[8] Noodmaatregelen in verband met COVID-19 worden niet als eenmalige maatregelen beschouwd, hoewel de meeste ervan tijdelijk zijn ingevoerd om de automatische stabilisatoren aan te vullen.

het bbp in 2021 (volgens de najaarsprognoses van de Commissie; grafiek 2.8). Indien daarentegen de tijdelijke noodmaatregelen die rechtstreeks verband houden met de pandemie buiten beschouwing worden gelaten, is de begrotingskoers voor beide jaren ondersteunend, met + 1,1 % van het bbp in 2020 en + 1,4 % in 2021. Hoewel het herstel naar verwachting onvolledig zal zijn, zullen de reeds genomen begrotingsmaatregelen de economische bedrijvigheid in de periode 2020-2021 helpen ondersteunen.

De financiering uit de faciliteit voor herstel en veerkracht zal een extra begrotingsimpuls geven. Uitgaven die met subsidies uit de faciliteit worden gefinancierd, geven een *extra budgettaire stimulans* op het niveau van de eurozone, ook al zijn zij neutraal voor de begrotingssaldi van de lidstaten[9]. Momenteel gaan de najaarsprognoses 2020 van de Commissie ervan uit dat de uitgaven die door de faciliteit voor herstel en veerkracht worden gefinancierd een gering effect zullen hebben op de begrotingskoers van de eurozone (0,15 % van het bbp in 2021). Dit komt echter omdat de ontwerpbegrotingsplannen 2021 onvoldoende gedetailleerde informatie over die maatregelen bevatten. Slechts zes lidstaten hebben in hun ontwerpbegrotingsplannen met subsidies uit de faciliteit voor herstel en veerkracht gefinancierde uitgaven gerapporteerd: Griekenland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Portugal en Slovenië.

De timing en de omvang van de in 2021 geplande intrekking van noodmaatregelen lijken nu onzeker in het licht van de tweede golf van de pandemie. Het tijdschema voor de intrekking was gebaseerd op de aanname dat zou worden overgegaan van een "noodfase" naar een "herstelfase" van de crisis, van het beperken van de gezondheidsgerelateerde en economische schade van de pandemie naar een fase die gericht is op duurzaam herstel. De recente opflakkering van de pandemie in Europa kan echter leiden tot een uitbreiding van de "noodrespons" om de economie een reddingsboei te bieden. Deze steun zal waarschijnlijk leiden tot een wijziging van de begrotingsplannen die reeds in de prognoses van de Commissie zijn opgenomen. De nieuwe "noodmaatregelen" moet echter niet per se een kopie zijn van de tijdens de eerste golf genomen maatregelen, maar moeten rekening houden met de geleerde lessen en worden gecombineerd met acties die de economische fundamentals verbeteren. De uitdaging zal erin bestaan de economie in de noodsituatie te blijven ondersteunen en tegelijkertijd de voorwaarden te scheppen voor de terugkeer naar aanhoudende en duurzame groei die in overeenstemming is met de groene en digitale transitie van de EU-economie.

De combinatie van grote outputverliezen en hoge neerwaartse risico's vraagt om voortgezette ondersteuning van het begrotingsbeleid, die zowel doelgericht als tijdelijk moet zijn. Om te beginnen moeten lidstaten voorkomen dat de begrotingssteun abrupt wordt ingetrokken. Daarnaast kunnen de budgettaire steunmaatregelen in de huidige fase van de pandemie afwijken van de gebruikelijke geaggregeerde vraagondersteuning tijdens een normale recessie. Aangezien de pandemie en de onzekerheid aanhouden, moeten de stimuleringsmaatregelen doelgericht zijn, aangezien brede maatregelen ondoeltreffend dreigen te zijn. Ten derde mag de opflakkering van de pandemie geen systematische uitbreiding van op noodsituaties gerichte budgettaire beleidsmaatregelen tot gevolg hebben zodra de onderliggende gezondheidssituatie verbetert. De prioriteiten en passende maatregelen in het kader van de nood- en herstelregelingen zijn verschillend en de lidstaten

[9] Eurostat heeft, na overleg met de nationale bureaus voor de statistiek, een voorlopige gunstige beoordeling gegeven over de begrotingsneutraliteit van de subsidies uit de faciliteit voor herstel en veerkracht.

moeten flexibel blijven en tijdig inzien hoe verschillende soorten steun kunnen worden gecombineerd.

De lidstaten moeten reageren met begrotingsbeleid waarbij begrotingssteun wordt voortgezet en tegelijkertijd de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. De economische impact van de pandemie is in veel lidstaten met een hoge schuldenlast acuter geweest, waardoor het nog moeilijker is om een optimale beleidsrespons te vinden. Momenteel profiteren de lidstaten van gunstige financieringskosten dankzij de aanzienlijke steun van de monetaire beleidsmaatregelen van de Europese Centrale Bank en een veel groter vertrouwen op de financiële markten na de inzet van omvangrijke instrumenten op EU-niveau. Om de behoefte aan economische steun te verzoenen met prudente begrotingsposities op middellange termijn en budgettaire houdbaarheid op middellange termijn, moeten de steunmaatregelen echter tijdelijk zijn en niet al vooraf een begrotingsbeleid vastleggen voor de periode na de crisis. Als de economische omstandigheden dit toelaten, moet de regering begrotingsbeleid hervatten dat gericht is op het bereiken van prudente begrotingsposities en tegelijk de investeringen bevordert. Geloofwaardige begrotingsstrategieën voor de middellange termijn zijn van belang om de budgettaire houdbaarheid te waarborgen, zeker in het geval van lidstaten met een hoge schuldenlast.

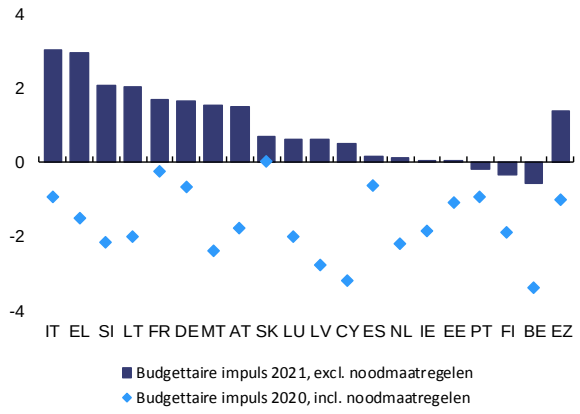
III. Overzicht van de ontwerpbegrotingsplannen

Bijna alle lidstaten van de eurozone hebben tegen 15 oktober hun ontwerpbegrotingsplannen ingediend. Dit was in overeenstemming met artikel 6 van Verordening (EU) nr. 473/2013. De twee uitzonderingen waren Italië en Cyprus. Italië heeft zijn plan op 19 oktober ingediend en Cyprus op 23 oktober. Overeenkomstig de bepalingen van de gedragscode met betrekking tot het twopack hebben België en Litouwen een ontwerpbegrotingsplan bij ongewijzigd beleid ingediend. België heeft op 15 oktober een plan bij ongewijzigd beleid ingediend als gevolg van de recente vorming van een nieuwe federale regering, en heeft vervolgens op 30 oktober een geactualiseerd plan ingediend. Het advies van de Commissie is gebaseerd op de beoordeling van het geactualiseerde plan. Litouwen heeft een ontwerpbegrotingsplan bij ongewijzigd beleid ingediend omdat er in oktober nationale verkiezingen zijn gehouden. De Litouwse autoriteiten wordt verzocht de Commissie en de Eurogroep een geactualiseerd plan voor te leggen zodra de nieuwe regering aantreedt en in principe ten minste één maand voordat de ontwerpbegrotingswet door het nationale parlement zal worden aangenomen.

Budgettaire respons op de COVID-19-pandemie in 2020-2021 in alle lidstaten

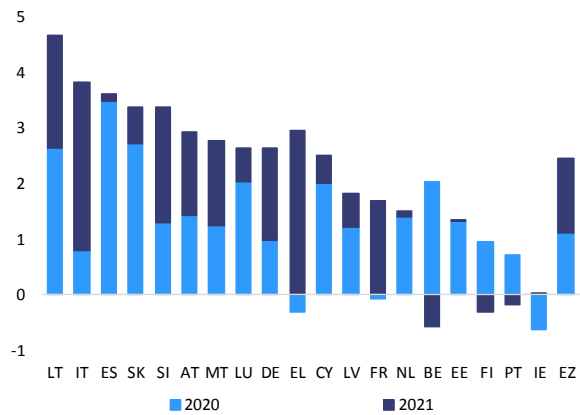
De begrotingskoers lijkt in alle lidstaten van de eurozone in 2020-2021 ondersteunend te zijn, zodra de berekeningen zijn gecorrigeerd voor de geleidelijke afschaffing van tijdelijke noodmaatregelen (grafiek 3.1). Zoals in deel II is besproken, heeft de geplande intrekking van de nooduitgaven aanzienlijke gevolgen voor de traditionele indicatoren van de begrotingskoers. Wanneer de tijdelijke noodmaatregelen buiten beschouwing worden gelaten, komt de onderliggende begrotingsinspanning (gemeten aan de hand van de uitgavenbenchmark) neer op een expansief beleid in 2021 (ongeveer 1,5 % van het bbp). In sommige lidstaten is deze steun aanzienlijk, namelijk 2 % van het bbp of meer. Deze steun komt bovenop de aanzienlijke expansieve maatregelen van ongeveer 1 % van het bbp die reeds in 2020 zijn uitgevoerd (grafiek 3.2) en wordt in de meeste lidstaten verstrekt (grafiek 3.3). Wanneer de begrotingskoers wordt aangepast voor de geplande intrekking van de noodmaatregelen, zal de begrotingskoers in 2021 in twee lidstaten licht krimpen. De financiering uit de faciliteit voor herstel en veerkracht zal een extra fiscale stimulans bieden.

Grafiek 3.1 **Begrotingskoers in 2021 (% van het bbp)**



Opmerking: De begrotingskoers wordt berekend als de discretionaire budgettaire impuls op basis van de uitgavenbenchmarkmethodiek. Positieve cijfers wijzen op een ondersteunende koers.
Bron: Najaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie.

Grafiek 3.2 **Begrotingskoers excl. noodmaatregelen in 2020-2021 (% van het bbp)**

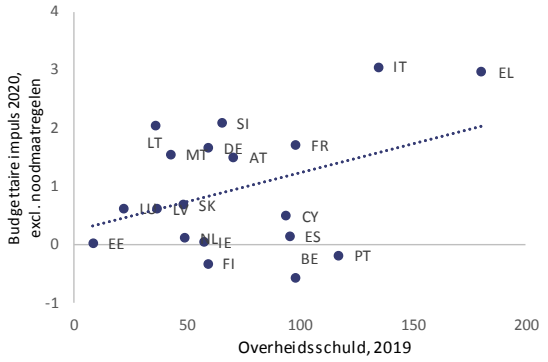


Opmerking: De begrotingskoers wordt berekend als de discretionaire budgettaire impuls, zonder noodmaatregelen. Positieve cijfers wijzen op een ondersteunende koers.
Bron: Najaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie.

De meeste maatregelen zijn bedoeld om het economisch herstel te ondersteunen, maar tijdelijke noodmaatregelen vertegenwoordigen gemiddeld meer dan een derde van de totale maatregelen in 2021, met een grote spreiding per land (grafiek 3.4). Dit weerspiegelt de nog steeds grote onzekerheid rond de ontwikkeling van de pandemie. Vijf lidstaten budgetteren voor nooduitgaven ten belope van 1 % van het bbp of meer, hoewel sommige landen in hun begroting voor 2021 geen rekening houden met de gevolgen van een tijdelijke noodrespons. Verscheidene landen zijn van plan hun begrotingssteun in 2021 te verschuiven van noodhulp naar steun voor het economisch herstel. In het licht van de recente heropleving van de pandemie in Europa is de geplande intrekking van noodmaatregelen in 2021 echter zeer onzeker, aangezien de lidstaten naar verwachting verdere noodhulp zullen verstrekken om de economie een reddingsboei te bieden.

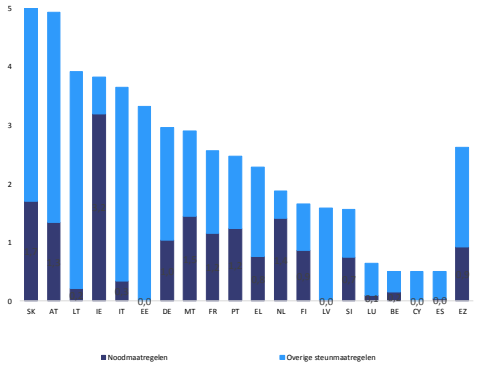
De lidstaten plannen in 2021 een combinatie van grotendeels tijdelijke en enkele permanente maatregelen om de economische activiteit te ondersteunen tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid (grafiek 3.5). De maatregelen zullen naar verwachting gemiddeld 2,6 % van het bbp bedragen, waarbij sommige landen een stimulans van 3 % van het bbp of meer plannen. De tijdelijke maatregelen vertegenwoordigen gemiddeld ongeveer twee derde van de totale maatregelen in 2021. Enkele landen hebben echter ook permanente maatregelen genomen, in sommige gevallen van meer dan 1 % van het bbp, met gevolgen voor de toekomstige begrotingstrajecten. Dit kan een bron van zorg zijn, aangezien de onzekerheid rond de tweede golf van de pandemie nog steeds groot is en er wellicht behoefte is aan aanvullende noodmaatregelen. Het

Grafiek 3.3 **Begrotingskoers excl. noodmaatregelen in 2021 en overheidsschuld in 2019 (% van het bbp)**



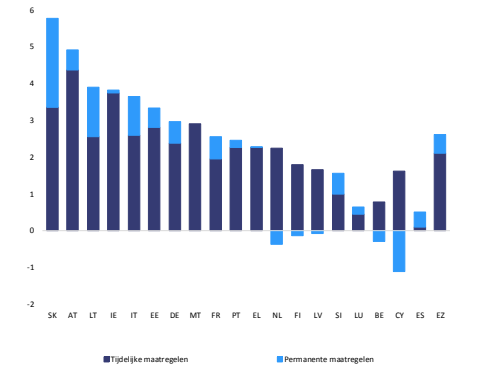
Opmerking: De begrotingskoers wordt berekend als de discretionaire budgettaire impuls, zonder noodmaatregelen. Positieve cijfers wijzen op een ondersteunende koers.
Bron: Najaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie.

Grafiek 3.4 **Noodmaatregelen en overige steunmaatregelen in 2021 (% van het bbp)**



Opmerking: De grafiek toont de budgettaire gevolgen in 2021 van de discretionaire maatregelen die vanaf 2020 zijn genomen. Noodmaatregelen zijn grotendeels gericht op het aanpakken van de volksgezondheidssituatie en het vergoeden van werkenden en bedrijven voor inkomensverliezen als gevolg van lockdownmaatregelen en verstoringen van de toeleveringsketen; zij zijn grotendeels tijdelijk. Overige steunmaatregelen zijn gericht op meer algemene ondersteuning van de economische activiteit en kunnen tijdelijk of permanent zijn.
Bron: Najaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie.

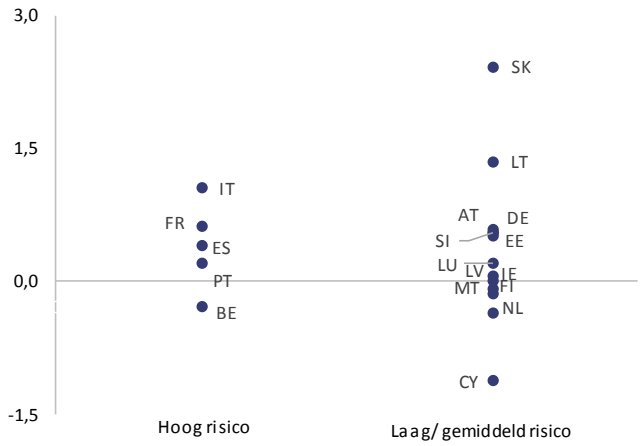
Grafiek 3.5 **Tijdelijke en permanente maatregelen in 2021 (% van het bbp)**



Opmerking: De grafiek toont de budgettaire gevolgen in 2021 van de discretionaire maatregelen die vanaf 2020 zijn genomen. De tijdelijke maatregelen zullen in 2022 of eerder aflopen.
Bron: Najaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie.

koppelen van de noodzakelijke tijdelijke noodmaatregelen aan permanente maatregelen mag de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengen (grafiek 3.6).

Grafiek 3.6 **Permanente maatregelen en risico's voor de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn in 2021 (% van het bbp)**



Opmerking: De grafiek toont de budgettaire gevolgen in 2021 van de permanente maatregelen die vanaf 2020 zijn genomen. De lidstaten worden gegroepeerd op basis van hun houdbaarheidsrisico's op middellange termijn vóór de pandemie. De schuldhoudbaarheidsanalyse die voor Griekenland in de *Debt Sustainability Monitor 2019* is uitgevoerd, verschilde enigszins van de gemeenschappelijke aanpak als gevolg van de specifieke kenmerken van de Griekse schuldstructuur, met name het grote aandeel van kredietverlening aan de openbare sector, zonder dat een risicoclassificatie werd verstrekt.
Bron: Najaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie en *Debt Sustainability Monitor 2019*.

Kwalitatieve beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen voor 2021 door de Commissie

In de adviezen van de Commissie over de ontwerpbegrotingsplannen 2021 is rekening gehouden met de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact[10]. In haar mededeling heeft de Commissie haar standpunt uiteengezet dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-uitbraak, aan de voorwaarden voor activering van de algemene ontsnappingsclausule was voldaan. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten met de beoordeling van de Commissie ingestemd. Zoals aangegeven in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021[11] en zoals meegedeeld in de brief van de Commissie van 19 september 2020 aan de EU-ministers van Financiën[12], moeten de lidstaten in 2021 gerichte en tijdelijke begrotingssteun blijven verlenen in een context waarin de algemene ontsnappingsclausule wordt geactiveerd, waarbij de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd.

[10] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, de Europese Investeringsbank en de Eurogroep – Gecoördineerde economische respons op de uitbraak van COVID-19 van 13.3.2020, COM(2020) 112 final.

[11] Mededeling van de Commissie over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021, Brussel, 17.9.2020, COM (2020) 575 final.

[12] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

In het voorjaar heeft de Commissie op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verslagen goedgekeurd voor alle lidstaten behalve Roemenië, dat al onder het corrigerende deel van het pact viel. In het licht van de uitzonderlijke onzekerheid als gevolg van de uitbraak van COVID-19 en de buitengewone macro-economische en budgettaire gevolgen daarvan, onder meer voor het uitstippelen van een geloofwaardig traject voor het begrotingsbeleid, dat in 2021 ondersteunend moet blijven, was de Commissie van oordeel dat er geen besluit moet worden genomen over de vraag of lidstaten al dan niet onder de buitensporigtekortprocedure moeten worden geplaatst. Dit is nog steeds het geval.

Het begrotingsbeleid in 2020 en 2021 is gericht op de bestrijding van de pandemie. Na de activering van de algemene ontsnappingsclausule heeft de Raad op 20 juli 2020 de lidstaten aanbevolen alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaruit voortvloeiende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, moeten de lidstaten begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en op het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend.

In de adviezen met betrekking tot de ontwerpbegrotingsplannen 2021 ligt de klemtoon op de beoordeling van de begrotingsmaatregelen voor 2021. In de adviezen wordt beoordeeld of de geplande steunmaatregelen in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020 en met de richtsnoeren in de brief van de Commissie van 19 september. Met name wordt beoordeeld of de maatregelen van tijdelijke aard zijn. Dit laatste is belangrijk om de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn te bewaren, in overeenstemming met de algemene ontsnappingsclausule.

De kwalitatieve beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 kan als volgt worden samengevat:

1. De Commissie is van oordeel dat de ontwerpbegrotingsplannen over het algemeen voldoen aan de aanbevelingen op het gebied van het begrotingsbeleid die de Raad op 20 juli 2020 heeft aangenomen. De meeste maatregelen in de ontwerpbegrotingsplannen dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.
2. Voor België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Ierland, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Spanje zijn de maatregelen (grotendeels) tijdelijk. Sommige maatregelen in de ontwerpbegrotingsplannen van Frankrijk, Italië, Litouwen en Slowakije lijken niet tijdelijk te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Litouwen heeft zijn ontwerpbegrotingsplan ingediend op basis van een scenario bij ongewijzigd beleid en wordt verzocht een geactualiseerd ontwerpbegrotingsplan in te dienen.
3. Gezien de omvang van de overheidsschuld en de grote houdbaarheidsuitdagingen op middellange termijn vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is het voor België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje belangrijk ervoor te zorgen dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd.

Alle lidstaten wordt verzocht regelmatig het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

BIJLAGE I: Landspecifieke beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Oostenrijk** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Oostenrijk dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Oostenrijk wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **België** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van België dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Gezien de omvang van de Belgische overheidsschuld en de grote houdbaarheidsuitdagingen op middellange termijn vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is het belangrijk dat België ervoor zorgt dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. België wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Cyprus** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Cyprus dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Cyprus wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Estland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Estland dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Estland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Finland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Finland dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Finland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Frankrijk** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Frankrijk dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige maatregelen lijken echter niet van tijdelijke aard te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Gezien de omvang van de Franse overheidsschuld en de grote houdbaarheidsuitdagingen op middellange termijn vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is het belangrijk dat Frankrijk ervoor zorgt dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. Frankrijk wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid

van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Duitsland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Duitsland dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Duitsland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Griekenland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Griekenland dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Gezien de omvang van de Griekse overheidsschuld vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is het belangrijk dat Griekenland ervoor zorgt dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. Griekenland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Ierland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Ierland dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Ierland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Italië** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Italië dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige maatregelen lijken echter niet van tijdelijke aard te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Gezien de omvang van de Italiaanse overheidsschuld en de grote houdbaarheidsuitdagingen op de middellange termijn vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is het belangrijk dat Italië ervoor zorgt dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. Italië wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Letland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Letland dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Letland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Luxemburg** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Luxemburg dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Luxemburg

wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Litouwen** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Litouwen dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige maatregelen lijken echter niet van tijdelijke aard te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Litouwen wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen. De autoriteiten wordt verzocht om, zodra een nieuw kabinet aantreedt en in principe uiterlijk één maand voordat de ontwerpbegrotingswet door het nationale parlement moet worden goedgekeurd, een geactualiseerd ontwerpbegrotingsplan bij de Commissie en de Eurogroep in te dienen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Malta** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Malta dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Malta wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Nederland** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan ondersteunen de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Nederland wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Portugal** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Portugal dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Gezien de omvang van de Portugese overheidsschuld en de grote houdbaarheidsuitdagingen op middellange termijn vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie, is het belangrijk dat Portugal ervoor zorgt dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. Portugal wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Slowakije** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Slowakije dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige maatregelen lijken echter niet van tijdelijke aard te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Slowakije wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Slovenië** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het

ontwerpbegrotingsplan van Slovenië dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Slovenië wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van **Spanje** over het algemeen voldoet aan de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020. De meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan van Spanje dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Gezien de omvang van de Spaanse overheidsschuld en de grote houdbaarheidsuitdagingen op middellange termijn vóór het uitbreken van de COVID-19-pandemie, is het belangrijk dat Spanje ervoor zorgt dat bij ondersteunende begrotingsmaatregelen de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn wordt gewaarborgd. Spanje wordt verzocht het gebruik, de doeltreffendheid en de toereikendheid van de steunmaatregelen regelmatig te evalueren en klaar te staan om deze waar nodig aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

BIJLAGE II: Methode en aannamen die aan de najaarsprognoses 2020 van de Commissie ten grondslag liggen

In artikel 7, lid 4, van Verordening (EU) nr. 473/2013 is het volgende bepaald: "De methode [...] en aannamen van de meest recente economische prognoses van de diensten van de Commissie voor elke lidstaat, waaronder ook de geraamde effecten van de geaggregeerde budgettaire maatregelen op de economische groei, worden als bijlage bij de algehele evaluatie gevoegd". De aannamen die ten grondslag liggen aan de najaarsprognoses 2020 van de Commissie, die onafhankelijk door de diensten van de Commissie worden opgesteld, worden in het prognosedocument zelf toegelicht[13].

De begrotingsgegevens tot en met 2019 berusten op de gegevens die vóór 1 oktober 2020 door de lidstaten bij de Commissie zijn ingediend en op 22 oktober 2020 door Eurostat zijn gevalideerd. Eurostat heeft geen wijzigingen aangebracht in de gegevens die door de lidstaten in de najaarsexercitie 2020 zijn ingediend. Eurostat heeft zijn eerdere voorbehoud bij de kwaliteit van de door Denemarken gemelde gegevens voor het jaar 2019 ingetrokken. Dit voorbehoud was te wijten aan onvolledigheid en een grote statistische discrepantie tussen de gegevens die door de Deense statistische diensten in maart 2020 waren verstrekt. Sindsdien hebben de Deense statistische diensten een volledige reeks gegevens verstrekt en is de discrepantie aanzienlijk afgenomen.

Voor de prognoses zijn de maatregelen ter ondersteuning van de financiële stabiliteit geregistreerd overeenkomstig het besluit van Eurostat van 15 juli 2009[14]. Tenzij door de betrokken lidstaat anders is gemeld, zijn kapitaalinjecties waarover voldoende bijzonderheden bekend zijn, in de prognoses verwerkt als financiële transacties, d.w.z. die de schuld, maar niet het tekort doen oplopen. Staatsgaranties voor verplichtingen en deposito's van banken worden niet als overheidsuitgaven meegeteld, tenzij bij de afronding van de prognoses vaststaat dat deze garanties zijn uitgewonnen. Leningen die door de overheid of door een in de overheidssector ingedeelde entiteit aan banken zijn verstrekt, worden echter doorgaans bij de overheidsschuld opgeteld.

Voor 2021 worden de begrotingen die zijn aangenomen of bij nationale parlementen zijn ingediend, en alle maatregelen waarover voldoende bijzonderheden bekend zijn, in aanmerking genomen. In de najaarsprognoses wordt met name rekening gehouden met alle informatie van de uiterlijk medio oktober ingediende ontwerpbegrotingsplannen. Voor 2022 houdt de in de prognoses gehanteerde aanname van "ongewijzigd beleid" in dat de ontvangsten- en uitgaventrends worden geëxtrapoleerd en dat maatregelen waarover voldoende bijzonderheden bekend zijn, in de prognoses worden verwerkt.

De Europese aggregaten voor de overheidsschuld in de prognosejaren 2020-2022 worden op niet-geconsolideerde basis gepubliceerd (d.w.z. niet gecorrigeerd voor intergouvernementele leningen). Omwille van de consistentie in de tijdreeksen worden historische gegevens ook op dezelfde basis gepubliceerd. De prognoses voor de overheidsschuld van de afzonderlijke lidstaten over de periode 2020-2022 omvatten de gevolgen van de garanties aan de Europese

[13] Methodologische aannamen die aan de economische najaarsprognoses 2020 van de Commissie ten grondslag liggen, zijn te vinden onder: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

[14] Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

Faciliteit voor financiële stabiliteit, van bilaterale leningen aan andere lidstaten en van de deelname in het kapitaal van het Europees Stabiliteitsmechanisme zoals gepland op de afsluitingsdatum van de prognoses[15].

Volgens de najaarsprognoses 2020 van de Commissie zullen de in de ontwerpbegrotingsplannen voor 2021 gerapporteerde begrotingsmaatregelen op geaggregeerde basis tekortverhogend zijn (effect van ongeveer 1 % van het bbp). Verwacht wordt dat uitgavenverhogende maatregelen het negatieve effect zullen aanwakkeren. Al met al zou het mechanische effect op de bbp-groei op korte termijn positief zijn.

Die raming moet met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd:

- Doel van Verordening (EU) nr. 473/2013 is een evaluatie van het effect van de maatregelen die in de ontwerpbegrotingsplannen worden genomen. Maatregelen die vóór de ontwerpbegrotingsplannen zijn genomen en in werking zijn getreden, zijn niet in de evaluatie opgenomen, ook al kunnen ze een extra effect hebben op de prognoses van de overheidsfinanciën voor 2021.
- Het effect van gemelde maatregelen wordt afgezet tegen een basisscenario van ongewijzigd beleid. De oriëntatie van het begrotingsbeleid in dat basisscenario is niet noodzakelijk neutraal. Zo kan bijvoorbeeld de trendmatige stijging van bepaalde uitgaven boven of onder de potentiële groei liggen, kunnen eerdere maatregelen een bijkomend effect in het basisscenario hebben of lopen eerder genomen maatregelen misschien af in 2021.

De begrotingsprognoses van sommige lidstaten omvatten maatregelen die naar verwachting zullen worden gefinancierd in het kader van NextGenerationEU/de faciliteit voor herstel en veerkracht. In de najaarsprognoses 2020 van de Commissie worden deze maatregelen als tekortverhogend aangemerkt, hoewel zij uiteindelijk door de faciliteit voor herstel en veerkracht kunnen worden gefinancierd. Daardoor kunnen de verwachte tekorten van die lidstaten worden overschat.

[15] Conform het besluit van Eurostat van 27 januari 2011 inzake de statistische registratie van operaties van de EFSF, zie: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

BIJLAGE III: Schuldhoudbaarheidsanalyse en gevoeligheidsanalyse

Deze bijlage bevat een analyse van de gevoeligheid van de ontwikkeling van de overheidsschuld voor mogelijke macro-economische schokken, zoals in artikel 7 van Verordening (EU) nr. 473/2013 is vereist. Stochastische schuldprognoses worden gebruikt om te beoordelen hoe risico's voor de nominale bbp-groei, de ontwikkelingen op de financiële markten en begrotingsschokken die van invloed zijn op de begrotingssituatie van de overheid van invloed kunnen op de dynamiek van de overheidsschuld. [16]

De stochastische prognoses verklaren de macro-economische onzekerheid rond een "centraal" schuldprognosescenario in 2021-2025. Er worden twee "centrale" schuldscenario's in aanmerking genomen:

- Het scenario van de najaarsprognoses 2020 van de Commissie[17], dat een basisprognose voor 2022 omvat. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat de landen vanaf 2023 hun structurele primaire saldo geleidelijk zullen aanpassen om terug te keren naar het niveau dat in de najaarsprognoses 2019 van de Commissie (die dateert van vóór de pandemie) voor 2021 was voorspeld.
- Het scenario van de ontwerpbegrotingsplannen 2021, dat een basisprognose voor 2021 omvat. Er wordt van uitgegaan dat de landen vanaf 2022 hun structurele primaire saldo geleidelijk aanpassen om terug te keren naar het niveau dat in de ontwerpbegrotingsplannen 2020[18] (die dateren van vóór de pandemie) voor 2021 was voorspeld.

Schokken worden toegepast op de macro-economische omstandigheden die in het centrale scenario worden aangenomen om de verdeling van mogelijke schuldtrajecten te verkrijgen (de conus in de waaiergrafiek in grafiek III.1). De conus stemt overeen met een brede reeks mogelijke macro-economische omstandigheden, met maximaal 2 000 gesimuleerde schokken in de groei, de rente en het primaire saldo. De omvang en de correlatie van deze schokken berusten op het historische volatiliteit en de verhoudingen tussen deze variabelen[19]. De waaiergrafieken bieden dus probabilistische informatie over de schulddynamiek van de eurozone, waarbij is uitgegaan van het mogelijke optreden van schokken in de groei en de rente met een omvang en correlatie die overeenkomen met de ontwikkelingen in het verleden.

In elke waaiergrafiek wordt het verwachte schuldpad in het centrale scenario weergegeven als een stippellijn. Het mediaanresultaat van de simulaties wordt weergegeven als een volle zwarte lijn. De conus bestrijkt 80 % van alle mogelijke schuldtrajecten (20 % van de minst waarschijnlijke schokken wordt niet getoond). De verschillende kleurschakeringen binnen de

[16] De hier gebruikte methode voor stochastische overheidsschuldprognoses is toegelicht in bijlage A7 bij de "Debt Sustainability Monitor 2019" van de Europese Commissie, en in Berti K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", European Economy Economic Paper No. 480.

[17] In de najaarsprognoses 2020 van de Commissie is rekening gehouden met budgettaire beleidsmaatregelen (aangenomen en/of ten minste geloofwaardig aangekondigd) en informatie volgens de stand op 22 oktober 2020.

[18] Dit houdt in dat het structurele primaire saldo van de eurozone naar verwachting zal convergeren van een tekort van 3,2 % van het bbp in 2021 tot 1,1 % van het bbp in 2025 in het scenario van het ontwerpbegrotingsplan, tegenover van een tekort van 2,9 % in 2021 tot een tekort van 1,0 % in het scenario van de Commissie.

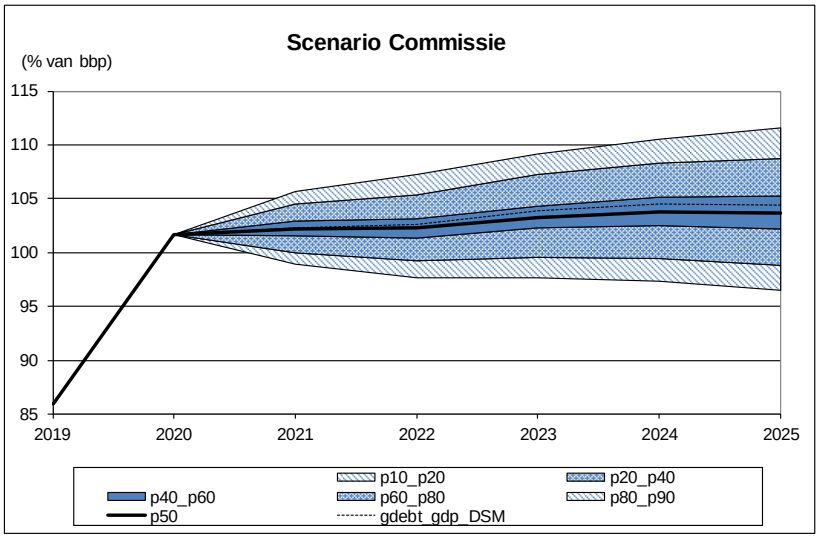
[19] Er wordt aangenomen dat de schokken een gezamenlijke normale distributie volgen.

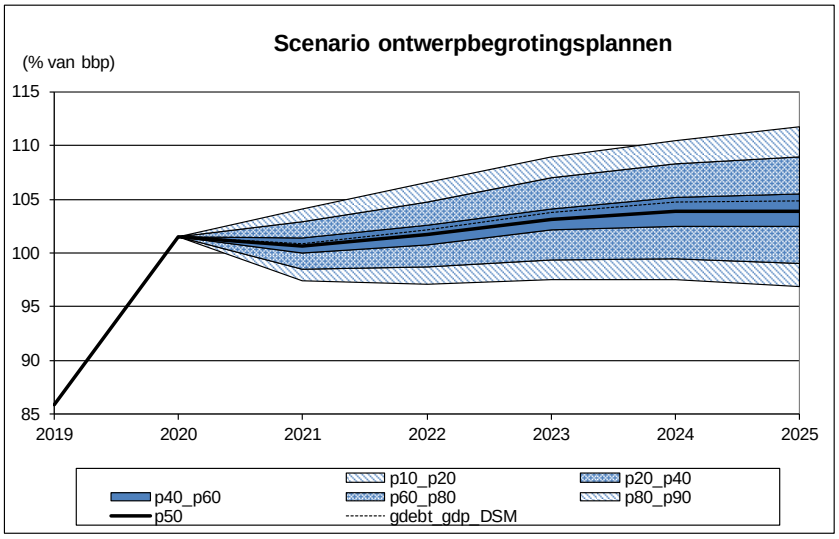
conus vertegenwoordigen verschillende segmenten binnen de totale distributie van de mogelijke schuldtrajecten.

De simulaties wijzen erop dat de schuldquote van de eurozone in 2021 met een waarschijnlijkheid van 80 % volgens het scenario van de Commissie tussen 99 % en 106 % van het bbp zal liggen, en bij het scenario van het ontwerpbegrotingsplan tussen 97 % en 104 % van het bbp. Tegen 2025 is er volgens de beide scenario's een kans van 50 % dat de schuldquote hoger is dan 104 % van het bbp.

Aan deze prognoses zijn extra risico's verbonden. Aangezien de omvang en de correlatie van de schokken op het historische gedrag van de variabelen berusten, brengt de methodologie daardoor niet de realtimeonzekerheid in beeld, die met name bij de beoordeling van de outputgap. Outputgaps worden doorgaans neerwaarts bijgesteld in de richting van een lagere potentiële output dan in real time wordt aangenomen. Deze onzekerheid wijst op een extra bron van risico's voor toekomstige schuldtrajecten die niet in deze analyse tot uiting komt. Een andere bron van onzekerheid houdt verband met de realisatie van voorwaardelijke verplichtingen, aangezien de waaiergrafieken alleen risico's weergeven die zich in het verleden hebben voorgedaan door een verslechtering van het primaire saldo.

Grafiek III.1 Waaiergrafieken van de stochastische overheidsschuldprognoses rond het prognosescenario van de Commissie en het prognosescenario van ontwerpbegrotingsplannen





BIJLAGE IV: Tabellen

Tabel IV.1: Reële bbp-groei (in %) volgens de stabiliteitsprogramma's (SP), de ontwerpbegrotingsplannen (OBP) en de najaarsprognoses 2020 van de Commissie (COM)

	2020			2021		
Land	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
BE	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,1
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
EZ	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

Tabel IV.2: Nominaal saldo (% van bbp) volgens de stabiliteitsprogramma's (SP), de ontwerpbegrotingsplannen (OBP) en de najaarsprognoses 2020 van de Commissie (COM)

	2020			2021		
Land	**SP**	**OBP**	**COM**	**SP**	**OBP**	**COM**
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
EZ	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

Tabel IV.3: Schuldquote (in % van het bbp) volgens de stabiliteitsprogramma's (SP), de ontwerpbegrotingsplannen (OBP) en de najaarsprognoses 2020 van de Commissie (COM)

	2020			2021		
Land	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
EZ	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3