EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2022
COM(2022) 616 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Italië

{SWD(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Italië

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij draagt bij tot het economisch herstel en tot de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, waarbij de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten wordt versterkt. Tevens draagt zij bij tot versterken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het stimuleren van groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit [is] op [XX] juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

3 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Er is terdege rekening gehouden met de bevestigde gezamenlijke toezegging van de sociale top van Porto van mei 2021 om de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Italië heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie[4] nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die op 5 april 2022 door de Raad is aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat op 14 maart 2022 door de Raad is aangenomen.

(3) Door de Russische invasie van Oekraïne, in de nasleep van de wereldwijde pandemie, is de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De gevolgen van de invasie voor de economieën van de lidstaten zijn onder meer voelbaar door de hogere energie- en voedselprijzen en de zwakkere groeivooruitzichten. De hogere energieprijzen wegen met name op de meest kwetsbare huishoudens die in energiearmoede dreigen te vervallen. De EU heeft ook te maken met een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. In dit verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming[5] in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen legaal in de EU te verblijven, evenals het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

(4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in 2022 hervat in het kader van het Europees Semester, waarbij de ontwikkelingen worden afgestemd op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. De uitvoering van de vastgestelde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de semestercycli 2019 en 2020 zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019 en 2020 blijven ook relevant voor herstel-en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan tot de datum van indiening van het gewijzigde plan.

---

4 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

(5) De algemene ontsnappingsclausule is sinds maart 2020 actief[6]. In haar mededeling van 3 maart 2021[7] heeft de Commissie haar standpunt uiteengezet dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de EU of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. De toegenomen onzekerheid en de grote neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in de context van oorlog in Europa, de ongekende energieprijsstijgingen en de aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot eind 2023.

(6) Volgens de benadering in het advies van de Raad van 18 juni 2021 over het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de begrotingskoers momenteel het best afgemeten aan de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn[8]. Naast de algemene begrotingskoers wordt, om te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat in overeenstemming is met de groene en digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde[9] primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen) en investeringen.

(7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2023, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken[10]. De Commissie merkte op dat, op basis van de macro-economische vooruitzichten van de winterprognoses 2022, de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers in 2023 passend lijkt, maar zij is klaar om te reageren op de veranderende economische situatie. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat moeten blijven verschillen en dat in die aanbevelingen rekening moet worden gehouden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te

---

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Mededeling van de Commissie aan de Raad – Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 De ramingen betreffende de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie ten grondslag liggen. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei kunnen stimuleren.

9 Niet gefinancierd met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

10 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, Brussel, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en haar beleidsrichtsnoeren waar nodig en uiterlijk in het voorjaarspakket van het Europees Semester eind mei 2022 aan te passen.

(8) Wat de op 2 maart 2022 verstrekte begrotingsrichtsnoeren betreft, wordt in de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening gehouden met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses. Tegen deze achtergrond moet de budgettaire respons de overheidsinvesteringen in de groene en digitale transitie en in energiezekerheid uitbreiden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens ondersteunen om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatiedruk als gevolg van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen; het begrotingsbeleid moet flexibel blijven, zodat het kan worden aangepast aan de snel veranderende omstandigheden, en moet van land tot land verschillen afhankelijk van hun budgettaire en economische situatie, ook wat betreft de blootstelling aan de crisis en de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

(9) Op 30 april 2021 heeft Italië zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Italië aangenomen[11]. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Italië de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(10) Op 27 april 2022 heeft Italië zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en zijn stabiliteitsprogramma 2022 ingediend, binnen de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Italië over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Italië[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Italië heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Italië van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het

---

11 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Italië (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2)

12 SWD(2022) 616 final

herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Italië heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Italië een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022[13]. Daarin concludeerde zij dat Italië met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Italië blijft met name kwetsbaar door de hoge overheidsschuld en de zwakke productiviteitsgroei, tegen de achtergrond van een kwetsbare arbeidsmarkt en enkele zwakke punten in de financiële sector.

(13) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van Italië besproken, aangezien het overheidstekort in 2021 de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed, terwijl de overheidsschuld de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp overschreed en niet aan de schuldreductiebenchmark voldeed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan de tekort- en schuldcriteria was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 was de Commissie in het kader van haar beoordeling van alle relevante factoren van oordeel dat de naleving van de schuldreductiebenchmark een te veeleisende en vroege begrotingsinspanning zou inhouden die de groei in gevaar dreigt te brengen. Volgens de Commissie is in de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden voldoen aan de schuldreductiebenchmark niet gerechtvaardigd. Zoals aangekondigd, heeft de Commissie niet voorgesteld om in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden. Zij zal in het najaar van 2022 opnieuw nagaan of het relevant is voor te stellen om buitensporigtekortprocedures in te leiden.

(14) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Italië aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Italië aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens daalde het overheidstekort van Italië van 9,6 % van het bbp in 2020 tot 7,2 % in 2021. De respons vanuit het begrotingsbeleid door Italië ondersteunde het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodsteunmaatregelen daalden van 4,4 % van het bbp in 2020 tot 3,5 % in 2021. De maatregelen die Italië in 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren meestal tijdelijk of gingen met compenserende maatregelen gepaard. Tegelijkertijd waren sommige van de discretionaire maatregelen die de regering in de periode 2020-2021 heeft genomen niet tijdelijk of gingen zij niet met compenserende maatregelen gepaard, voornamelijk

[13] SWD(2022) 635 final

bestaande uit de verlaging van de socialezekerheidsbijdragen in armere regio's, de uitbreiding van het belastingkrediet op inkomen uit arbeid en de invoering van een gezinstoelage. In 2021 bedroeg de overheidsschuld volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 150,8 % van het bbp.

(15) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma 2022 ten grondslag ligt, is voor 2022 gunstig en voor de periode daarna realistisch. De regering verwacht dat het reële bbp in 2022 met 3,1 % en in 2023 met 2,4 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere groei van het reële bbp van 2,4 % in 2022 en 1,9 % in 2023, voornamelijk als gevolg van voorzichtigere prognoses voor de binnenlandse vraag. In haar stabiliteitsprogramma 2022 voorziet de regering dat het nominale tekort zal dalen tot 5,6 % van het bbp in 2022 en tot 3,9 % in 2023[14]. de daling in 2022 is vooral te danken aan de groei van de economische activiteit en aan de afbouw van de meeste noodmaatregelen. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 147,0 % in 2022 en tot 145,2 % in 2023. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 5,5 % van het bbp in 2022 en 4,3 % in 2023. In vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2022 is het in de prognoses van de Commissie voorspelde tekort vrijwel hetzelfde in 2022 maar hoger in 2023, voornamelijk als gevolg van een lagere economische groei. Tegelijk zijn in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie niet de in het programma aangekondigde extra steunmaatregelen voor 2022 opgenomen, aangezien er vóór de sluitingsdatum geen details beschikbaar waren. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een hogere overheidsschuldquote van 147,9 % in 2022 en 146,8 % in 2023. Het verschil is toe te schrijven aan het hogere tekort en de lagere economische groei.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële productiegroei op middellange termijn (tienjarig gemiddelde) geraamd op 0,4 %. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Italië kunnen bevorderen.

(16) In 2022 heeft de regering het merendeel van de maatregelen die naar aanleiding van de COVID-19-crisis waren genomen, uitgefaseerd, zodat de tijdelijke noodsteunmaatregelen naar verwachting zullen afnemen van 3,5 % van het bbp in 2021 tot 1,1 % in 2022. Het overheidstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,5 % van het bbp in 2022 en die in 2023 worden uitgefaseerd[15]. Deze maatregelen bestaan hoofdzakelijk uit sociale overdrachten naar armere huishoudens, verlagingen

---

14 De ramingen in deze overweging zijn gebaseerd op de gedetailleerde begrotingsprognoses die Italië in het kader van het stabiliteitsprogramma 2022 heeft verstrekt. Behalve voor de algemene cijfers voor het overheidstekort en de overheidsschuld wordt in de door Italië verstrekte prognoses geen rekening gehouden met het voor mei 2022 aangekondigde begrotingspakket. Dit pakket, dat op 2 mei 2022 werd goedgekeurd, omvatte aanvullende steunmaatregelen voor 2022 alsmede meer middelen voor nationaal gefinancierde investeringsprojecten voor zowel 2022 als de komende jaren.

15 De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – in voorkomend geval – kapitaaluitgaven.

van de indirecte belastingen op energieverbruik en subsidies aan energiebedrijven. Deze maatregelen zijn als tijdelijk aangekondigd. Mochten de energieprijzen echter ook in 2023 hoog blijven, dan zouden sommige van deze maatregelen kunnen worden verlengd. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de algemene verlagingen van de indirecte belastingen op energieverbruik (btw en vaste heffingen). Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 2023[16].

(17) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Italië aanbevolen[17] om in 2022 gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijk een prudent begrotingsbeleid te voeren. Bovendien moet het nationaal gefinancierde investeringen in stand houden. De Raad heeft Italië ook aanbevolen de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken. Ook heeft hij Italië aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en om tegelijkertijd de investeringen op te voeren teneinde het groeipotentieel te stimuleren.

(18) Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie die in het stabiliteitsprogramma 2022 van Italië is opgenomen, wordt verwacht dat de begrotingskoers in 2022 ondersteunend zal zijn op -2,7 % van het bbp[18]. Italië is voornemens het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals aanbevolen door de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,9 % van het bbp toenemen ten opzichte van 2021. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[19]. Italië is derhalve van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 een expansieve bijdrage van 1,3 procentpunt aan de algemene begrotingskoers zal leveren. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de

---

16 Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de EU geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen eind 2022. Hun geografische spreiding wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat, en de feitelijke spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de EU vanaf maart 2022. Voor de begrotingskosten per persoon worden de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie, rekening houdend met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

17 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Italië, PB C 304 van 29.7.2022, blz. 53.

18 Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

19 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren. Dit is te verklaren door investeringssubsidies van de overheid, die ook worden gefinancierd met leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en door extra voorzieningen voor overheidsgaranties aan kleine en middelgrote ondernemingen.

energieprijsstijgingen op te vangen (0,2 % van het bbp)[20], alsook de kosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp). De stijging van de lopende uitgaven is ook het gevolg van hogere uitgaven voor de beloning van overheidspersoneel wegens de verlenging van overheidsopdrachten voor de periode 2019-2021, waarvoor een aanzienlijk deel (0,25 % van het bbp) in 2022 zal worden opgenomen, terwijl ook extra middelen voor de gezondheidszorgsector zijn begroot (0,1 % van het bbp). Aan de ontvangstenzijde zullen de verlaging van de personenbelasting en de regionale belasting op productieve activiteiten (0,4 % van het bbp) naar verwachting ook bijdragen tot de expansieve begrotingskoers. Op basis van de huidige ramingen van de Commissie houdt Italië de groei van de netto nationaal gefinancierde lopende uitgaven in 2022 dan ook niet voldoende onder controle.

(19) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van -1,2 % van het bbp bij ongewijzigd beleid[21]. Verwacht wordt dat Italië ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,7 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[22]. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een in grote lijnen neutrale bijdrage van -0,2 procentpunt aan de algemene begrotingskoers leveren. Dit omvat het effect van de uitfasering van de maatregelen om de gestegen energieprijzen aan te pakken (0,5 % van het bbp). Tegelijkertijd zullen de stijging van de sociale overdrachten (0,4 % van het bbp) als gevolg van de indexering ervan op basis van het inflatiepercentage van het voorgaande jaar, en de extra middelen die zijn begroot voor de gezondheidszorgsector (0,1 % van het bbp), waar geen compenserende maatregelen tegenover staan, naar verwachting ook bijdragen aan de stijging van de netto lopende uitgaven. Daarom berust de in grote lijnen neutrale bijdrage van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven op de uitfasering van de maatregelen om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen aan te pakken, zoals thans gepland.

(20) Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zal het overheidstekort naar verwachting geleidelijk dalen tot 3,3 % van het bbp in 2024 en tot 2,8 % in 2025. Verwacht wordt derhalve dat het overheidstekort tegen 2025 minder dan 3 % van het bbp zal bedragen. Bij deze prognoses is uitgegaan van een daling van de totale uitgaven met ongeveer 3 procentpunten van het bbp en een daling van de totale inkomsten met ongeveer 2 procentpunten van het bbp tussen 2023 en 2025. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tegen 2025, meer bepaald tot 143,4 % in

---

20 In 2021 waren in Italië al maatregelen genomen, ten belope van 0,3 % van het bbp, om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen. Deze maatregelen bestonden hoofdzakelijk uit verlagingen van vaste heffingen en btw-tarieven op elektriciteits- en aardgasrekeningen en uit een verhoging van de sociale bonus voor elektriciteits- en aardgasrekeningen.

21 Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

22 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt van het bbp leveren.

2024 en tot 141,4 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn groot.

(21) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, onder b), van alsmede bijlage V, criterium 2.2, bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Deze pakken alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen aan die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Italië heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een plan zijn gedaan. Met name een doeltreffende en snelle uitvoering van het plan kan duurzame structurele veranderingen teweegbrengen en daardoor een blijvend effect hebben op de Italiaanse economie en samenleving. Verwacht wordt dat een breed scala van hervormingen op belangrijke beleidsterreinen de reeds lang bestaande belemmeringen voor economische groei zal wegnemen. Het plan bevat met name hervormingen die erop gericht zijn structurele veranderingen in de werking van het openbaar bestuur en het gerechtelijk apparaat te bevorderen en het algemene ondernemingsklimaat te verbeteren. De in het onderwijs geplande hervormingen en investeringen, de ontwikkeling van vaardigheden en onderzoek kunnen het menselijk kapitaal en de onderzoekscapaciteit op lange termijn versterken. De voorgenomen arbeidsmarkthervormingen en investeringen ter verbetering van de werkgelegenheidsvooruitzichten, met name van jongeren en vrouwen, kunnen het arbeidsaanbod vergroten, gelijke toegang tot vaardigheden bieden en uiteindelijk de economische groei ondersteunen. Hervormingen in sectoren zoals vervoer en waterbeheer zullen naar verwachting leiden tot een structurele verbetering van de economische efficiëntie, onder meer door een systematischer gebruik van op concurrentie gebaseerde procedures voor de toewijzing van de dienstencontracten.

(22) Verwacht wordt dat de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Italië zal bijdragen tot verdere vooruitgang bij de groene en digitale transities. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Italië vertegenwoordigen 37,5 % van de totale toewijzing van het plan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen goed zijn voor 25 %. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Italië helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(23) Italië heeft op 17 januari 2021 de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid ingediend voor de partnerschapsovereenkomst[23] en heeft zijn eerste programma's bij de Europese Commissie ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 moet Italië

[23] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid. PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159.

in de programmering van de cohesiebeleidsfondsen 2021-2027 rekening houden met de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen. Dit is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeleidsfondsen wordt ontvangen, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen deze fondsen en andere instrumenten en fondsen van de Unie. De succesvolle uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en cohesiebeleidsprogramma's hangt ook af van het wegnemen van knelpunten voor investeringen ter ondersteuning van de groene en digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

(24) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Italië geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met zijn belastingstelsel. Beleidsmaatregelen om het belastingstelsel efficiënter te maken, kunnen bijdragen tot het aanpakken van reeds lang bestaande macro-economische onevenwichtigheden. Op middellange en lange termijn zou een groeivriendelijker en efficiënter belastingstelsel de hoge overheidsschuld helpen verlagen, de productiviteitsgroei bevorderen en de banencreatie, met name voor vrouwen, ondersteunen.

(25) De belastingdruk op arbeid in Italië is hoog en het profiel van de effectieve marginale belastingtarieven op persoonlijk inkomen wordt gekenmerkt door scherpe discontinuïteiten. Eind 2021 heeft Italië stappen ondernomen om deze uitdagingen aan te pakken, met name door een universele kinderbijslag in te voeren en de personenbelasting te verlagen. Verwacht wordt dat deze maatregelen het arbeidsaanbod enigszins zullen doen toenemen, vooral voor vrouwen. De belastingwig op arbeid blijft op alle inkomensniveaus zeer hoog in vergelijking met andere EU-lidstaten. Tegelijkertijd worden andere bronnen van inkomsten die minder nadelig zijn voor de groei onderbenut, zodat er ruimte is om de belastingdruk op arbeid verder te verlagen op een budgettair neutrale wijze. De kadastrale waarden die als basis dienen voor de berekening van de onroerendgoedbelasting zijn grotendeels verouderd. Het aantal aftrekregelingen en de omvang ervan, ook op het gebied van de btw, zijn groot en er moeten maatregelen worden genomen om ze te stroomlijnen. Ten slotte wordt, ondanks de relatief hoge inkomsten uit energiebelastingen in Italië, de transitie naar schonere technologieën onvoldoende bevorderd door de opzet van deze belastingen, mede als gevolg van het uitgebreide gebruik van milieuonvriendelijke subsidies. Deze verschillende dimensies worden bestreken door de machtigingswet voor de belastinghervorming die de regering eind 2021 heeft ingediend en die, na aanneming, bij wetgevingsdecreet zou moeten worden uitgevoerd.

(26) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wordt in overleg met de lidstaten bepaald wat de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en EU-niveau zijn. Deze maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen liever uit andere landen dan Rusland in te voeren.

(27) Italië is sterk afhankelijk van de invoer van energie uit Rusland, met name van aardgas: 43 % van zijn aardgas wordt ingevoerd uit Rusland (iets minder dan het EU-gemiddelde van 44 %) en aardgas is goed voor 42 % van de energiemix van het land.

De afhankelijkheid van ruwe olie uit Rusland is met 11 % lager dan het EU-gemiddelde van 26 % (olie vertegenwoordigt 32 % van de energiemix van Italië)[24]. Hoewel Italië op korte termijn geen grote problemen heeft met de continuïteit van de aardgasvoorziening, gezien zijn aanzienlijke opslagcapaciteit en pijpleidingverbindingen met Noord-Afrika en Azerbeidzjan, kan de invasie van Rusland in Oekraïne op middellange en lange termijn wel voor problemen zorgen. Italië kan knelpunten wegwerken om de capaciteit voor energietransmissie zowel binnen het land als met de buurlanden te vergroten. Er wordt aanbevolen om investeringen in nieuwe gasinfrastructuur en -netten waar mogelijk toekomstbestendig te maken door ervoor te zorgen dat ze in de toekomst kunnen worden gebruikt voor duurzame brandstoffen, zodat ze op lange termijn duurzaam zijn. Italië diversifieert momenteel zijn energiemix door het aandeel van hernieuwbare energie te vergroten, met name dankzij zonne-energie, windenergie, waterstof en duurzaam biomethaan. Toch is er, mede gelet op de mogelijke uitdagingen als gevolg van de huidige geopolitieke situatie, ruimte om de in het nationale energie- en klimaatplan vastgelegde uitrol van hernieuwbare energie te versnellen en te intensiveren. Italië heeft ruimte om verdere maatregelen te nemen die de goedkeuring van hernieuwbare-energieprojecten moeten vergemakkelijken. Voorts zijn de energie-efficiëntiedoelstellingen van Italië wellicht niet voldoende om deze uitdagingen aan te pakken, noch om de doelstellingen van het "Fit for 55"-pakket te halen. De energie-efficiëntiestrategie voor de gebouwensector is voornamelijk gebaseerd op tijdelijke maatregelen en moet worden aangevuld met een middellange- en langetermijnstrategie die sterkere energie-efficiëntiemaatregelen in de bedrijfssector, met name in de industrie, omvat. Voorts moet de vervoerssector sneller koolstofvrij worden gemaakt, onder meer door de uitrol van oplaadpunten voor elektrische voertuigen te versnellen en door belangrijke projecten op het gebied van spoorvervoer, fietsvervoer en openbaar vervoer te bevorderen. De doelstellingen van Italië op het gebied van het terugdringen van broeikasgasemissies, het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energie en het verbeteren van de energie-efficiëntie moeten ambitieuzer worden gemaakt om de doelstellingen van het "Fit for 55"-pakket te halen.

(28) Hoewel het versnellen van de transitie naar klimaatneutraliteit en het afstappen van fossiele brandstoffen in verschillende sectoren aanzienlijke herstructureringskosten met zich mee zal brengen, kan Italië in het kader van het cohesiebeleid gebruik maken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie in de meest getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Italië gebruik maken van het Europees Sociaal Fonds Plus om de werkgelegenheid te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.

(29) In het licht van de beoordeling van de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht en zijn advies[25] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(30) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te

[24] Eurostat (2020), aandeel van de invoer uit Rusland in de totale invoer van aardgas en aardolie. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU27. Voor Italië omvat de totale invoer ook de intracommunautaire handel. Ruwe aardolie omvat geen geraffineerde aardolieproducten.

[25] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Italië is dit met name weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2.

(31) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2022 en het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven. De aanbevelingen 1 en 2 dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbevelingen voor de eurozone, met name de eerste, tweede en vierde aanbeveling voor de eurozone. Het in aanbeveling 1 bedoelde begrotingsbeleid draagt onder andere bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden die verband houden met de hoge overheidsschuld. Het in aanbeveling 2 bedoelde beleid draagt onder andere bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden die verband houden met de hoge overheidsschuld en de aanhoudend zwakke productiviteitsdynamiek, in een context van een kwetsbare arbeidsmarkt en banksector.

BEVEELT AAN dat Italië in 2022 en 2023 de volgende acties onderneemt:

1. In 2023 een prudent begrotingsbeleid voeren, met name door de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële productiegroei op middellange termijn, rekening houdend met voortgezette tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. De lopende uitgaven aanpassen aan de veranderende situatie. De overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid uitbreiden, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, REPowerEU en andere EU-fondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn, het zorgen voor een geloofwaardige en geleidelijke schuldreductie en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn door middel van geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen. De machtigingswet voor de belastinghervorming goedkeuren en naar behoren uitvoeren teneinde de belasting op arbeid verder te verlagen en het stelsel efficiënter te maken, met name door de effectieve marginale belastingtarieven te herzien, de kadastrale waarden aan te passen aan de huidige marktwaarden, de aftrekregelingen, ook voor btw, en milieuonvriendelijke subsidies te stroomlijnen en te verminderen, met inachtneming van de billijkheid, en het belastingwetboek minder complex te maken.

2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021. De onderhandelingen met de Commissie over de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021-2027 snel afronden met het oog op de uitvoering ervan.

3. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen en de energie-invoer diversifiëren. Knelpunten wegwerken om de capaciteit van de interne gastransmissie te vergroten, elektriciteitsinterconnecties ontwikkelen, de ontwikkeling van extra capaciteit voor hernieuwbare energie versnellen en maatregelen nemen om de energie-efficiëntie te verhogen en duurzame mobiliteit te bevorderen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De Voorzitter