



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 530 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Nederlandene

**Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske
Unions funktionsmåde**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Nederlandene

Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

1. INDLEDNING

Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del, kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurene under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til koordinering af politikken inden for rammerne af pagten.

Ifølge de data, der blev indberettet af Nederlandene den 31. marts 2020 og efterfølgende valideret af Eurostat¹, udgjorde Nederlandenes offentlige overskud 1,7 % af BNP i 2019, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 48,6 % af BNP. Nederlandene forventer ifølge sit forårsmemorandum² et underskud på 11,8 % af BNP i 2020 og en gæld på 65,2 % af BNP. Desuden forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 et underskud på 6,3 % af BNP i 2020 og en gæld på 62,1 % af BNP.

Det forventede underskud for 2020 peger umiddelbart i retning af et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionen har derfor udarbejdet nærværende rapport, som undersøger Nederlandenes overholdelse af traktatens underskudskriterie (gældskriteriet betragtes som overholdt, eftersom gældskvoten i 2019 ligger under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP). Alle relevante forhold er taget med i betragtning, og der er taget behørigt hensyn til det alvorlige økonomiske chok som følge af covid-19-pandemien.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>.

² Forårsmemorandum 2020 (*Voorjaarsnota 2020*), indgivet til gennemgang hos det nederlandske Andetkammer af finansminister Wopke Hoekstra den 24. april 2020.

Tabel 1. Offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskudskriteriet	Offentlig saldo	0,0	1,3	1,4	1,7	- 6,3	- 3,5
Gældskriteriet	Offentlig bruttogæld	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Kilde: Kommissionens forårsprognose 2020.

2. UNDERSKUDSKRITERIET

I det stabilitetsprogram, der blev forelagt af de nederlandske myndigheder den 29. april 2020³, forventes der et overskud på 1,1 % af BNP i 2020. Budgetfremskrivningen bygger på et makroøkonomisk scenarie, ifølge hvilket der forventes en vækst i BNP på 1,4 % i 2020, og det kan ikke længere anses for at være realistisk. Den 24. april indsendte det nederlandske finansministerium imidlertid en budgetredegørelse til det nederlandske parlament, hvori der beskrives et underskud på 11,8 % af BNP i 2020, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi i 2020 er exceptionel, da den skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager højde for konsekvenserne af covid-19-pandemien for nederlandenes økonomi, forventes det reale BNP at falde med 6,8 % i 2020.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi vil ikke være midlertidig, idet det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 fortsat vil være over 3 % af BNP i 2021.

Det forventede underskud i 2020 er således over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig som defineret i stabilitets- og vækstpakten. Analysen antyder således, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 umiddelbart ikke er opfyldt.

3. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, skal Kommissionen udarbejde en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I denne rapport "tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt".

I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til "alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf.

vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen".

Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår overholdelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote i 2020 forventes at overstige referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Nederlandene overholder underskudskriteriet ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

I den aktuelle situation udgør covid-19-pandemien og dens økonomiske følger, som har betydelig indvirkning på budgetstillingen og skaber stor usikkerhed om fremtidsudsigterne, et vigtigt yderligere forhold, der skal tages med i betragtning i 2020. Pandemien har desuden ført til aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul.

3.1 Covid-19-pandemien

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok, som har betydelig negativ indvirkning i hele Den Europæiske Union. Dens konsekvenser for BNP-væksten vil afhænge dels af pandemiens varighed, dels af de tiltag, der iværksættes af de nationale myndigheder og på europæisk og globalt plan for at inddæmme spredningen, beskytte produktionskapaciteten og understøtte den samlede efterspørgsel. Nederlandene har allerede truffet budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemernes kapacitet og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Der er også truffet omfattende foranstaltninger til at understøtte likviditeten såvel som vedtaget andre garantier. Når der foreligger mere detaljerede oplysninger, skal de kompetente statistiske myndigheder undersøge, hvorvidt disse foranstaltninger har umiddelbar indvirkning på den offentlige saldo eller ej. Sammen med faldet i den økonomiske aktivitet vil disse foranstaltninger føre til væsentligt større offentlige underskud og gældsstillinger.

3.2 Den økonomiske situation på mellemlang sigt

Kommissionens forårsprognose 2020 bygger på en række antagelser, der er præget af en usædvanlig grad af usikkerhed. Fra den 15. Marts 2020 har den nederlandske regering gennemført en målrettet nedlukning med inddæmningstiltag for at begrænse spredningen af covid-19. Den 6. maj 2020 fremkom der oplysninger om foranstaltningerne til ophævelse af nedlukningen. Foranstaltningerne til social distancering gælder fortsat, og telearbejde tilrådes. Skoler og daginstitutioner var blevet lukket, men kunne delvis genåbne den 11. maj 2020. Restauranter, barer og kulturinstitutioner var blevet lukket, men kan med visse begrænsninger genåbne pr. 1. juni 2020. Begivenheder, hvortil der kræves en tilladelse, samt indendørs idrætsaktiviteter er forbudt indtil den 1. september 2020. Varigheden af den målrettede nedlukning er en af de vigtigste faktorer bag de makroøkonomiske udsigter for 2020.

Efter en vækst på 1,8 % i 2019 forventes det reale BNP ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 at falde med 6,8 % i 2020, hvilket afspejler de forstyrrelser i den økonomiske aktivitet, der skyldes nedlukningsforanstaltningerne, og et hidtil uset fald i efterspørgslen. Udgifterne til privat forbrug forventes at falde som følge af husholdningernes

mindske udgifter til konsum. Desuden forventes udsigterne til en stigende arbejdsløshed i kombination med negative formuevirkninger at øge opsparingen af forsigtighedshensyn, hvilket vil lægge en yderligere dæmper på husholdningernes udgifter til konsum. Det forventes, at investeringerne i udstyr i 2020 vil falde kraftigt på grund af svag efterspørgsel, stor usikkerhed, lav kapacitetsudnyttelse og en begrænset adgang til kredit. De tvungne virksomhedslukninger og det bratte fald i den økonomiske aktivitet forventes at få en negativ indvirkning på beskæftigelsen i de berørte sektorer. Nederlandene har en meget åben økonomi og er derfor særlig følsomt over for sammenbruddet i verdenshandelen.

De makroøkonomiske udsigter er generelt præget af en usædvanlig grad af usikkerhed om pandemiens varighed og dens økonomiske konsekvenser. Det udgør en formildende omstændighed i forbindelse med vurderingen af Nederlandenes overholdelse af underskudskriteriet i 2020.

3.3 Budgetstillingen på mellemlang sigt

Ifølge de endelige tal og Kommissionens prognose overholdt Nederlandene den mellemfristede budgetmålsætning i 2019.

Den nederlandske regering har vedtaget en omfattende pakke af hasteforanstaltninger, der har en budgetmæssig virkning på mere end 2,5 % af BNP i 2020, for at undgå strukturelle skader på økonomien som reaktion på de alvorlige økonomiske følger og en næsten helt forsvundet efterspørgsel i visse sektorer. Disse foranstaltninger er rettet mod de områder, der er hårdest ramt af krisen, med fokus på beskyttelse af beskæftigelsen og husholdningernes købekraft samt skatteudsættelser og lånegarantier til støtte for kreditstrømmen til den private sektor, og på at forhindre, at midlertidige likviditetsproblemer fører til solvensproblemer (statslige garantier gøres til genstand for en statistisk vurdering med hensyn til deres mulige budgetmæssige virkning). I ajourføringen for 2020 af stabilitetsprogrammet og i forårsmemorandummet beskrives de trufne foranstaltninger, hvis omfang anslås til at overstige 20 mia. EUR (2,7 % af BNP).

Budgettet for 2020 påvirkes desuden af nedgangen i den økonomiske aktivitet. Som følge af usikkerheden om det økonomiske chok er det vanskeligt at anslå virkningen af automatisk stabilisering på budgettet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 samt forårsmemorandummet forventes det, at automatisk stabilisering vil øge underskuddet svarende til ca. 5 % af BNP. I overensstemmelse med Eurostats retningslinjer for regnskabsaflæggelse efter periodiseringsprincippet antages skatteudsættelser i Kommissionens prognose fra foråret 2020 ikke at have umiddelbare virkninger på underskuddet i 2020⁴.

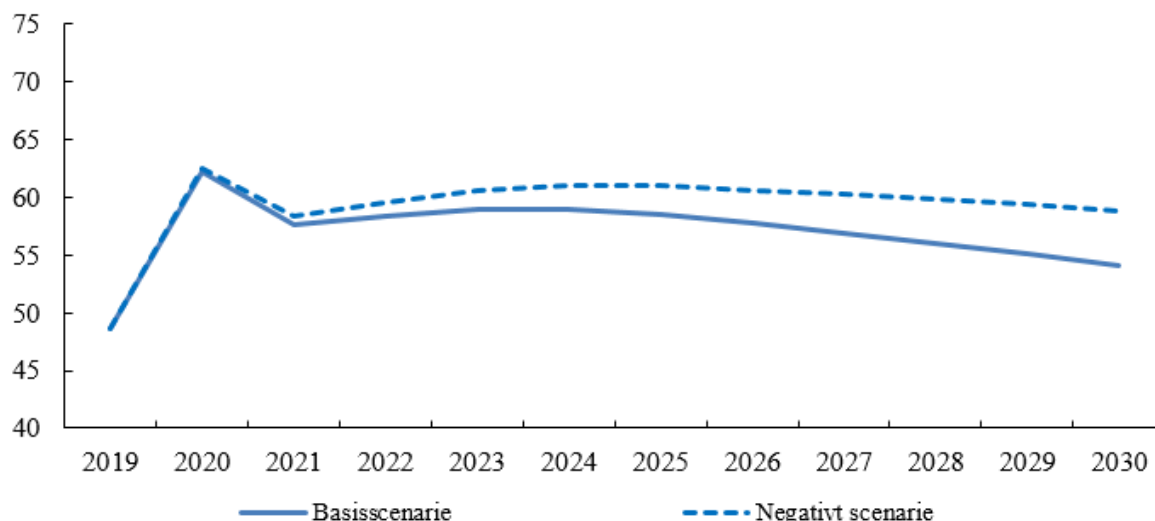
3.4 Den offentlige gæld på mellemlang sigt

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 ventes den offentlige gæld at stige fra 48,6 % af BNP i 2019 til 62,1 % i 2020. Gældsholdbarhedsanalysen er blevet ajourført på grundlag af

⁴ Denne antagelse er i overensstemmelse med Eurostats retningslinjer for den statistiske behandling af disse foranstaltninger (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

Kommissionens forårsprognose 2020. Denne analyse viser, at gældssituation forbliver holdbar på mellemlang sigt, idet der tages hensyn til betydelige formildende omstændigheder (f.eks. gældens profil). Navnlig gælder, at mens gældssituationen forværres som følge af covid-19-krisen, forventes gældskvoten i basisscenariet at være på en holdbar (nedadgående) kurs på mellemlang sigt.⁵ (Figur 1).

Figur 1: Offentlig gældskvote, Nederlandene, i % af BNP



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

3.5 Andre forhold, som medlemsstaten finder relevante

Den 18. maj 2020 fremsendte de nederlandske myndigheder et brev vedrørende relevante forhold, jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. Analysen i de foregående afsnit dækker allerede i bred forstand de vigtige forhold, som myndighederne gør opmærksom på.

⁵ Basisscenariet er baseret på Kommissionens forårsprognose 2020. Efter 2021 antages det, at der vil ske en gradvis tilpasning af finanspolitikken i overensstemmelse med den økonomiske og finanspolitiske samordning og rammerne for overvågning i EU. Fremskrivningerne af realvæksten i BNP er foretaget efter den såkaldte EPC/OGWG T+10-metode. Den bygger på følgende antagelser: Den faktiske (reale) vækst i BNP drives af den potentielle vækst og påvirkes af eventuelle yderligere planlagte finanspolitiske justeringer (gennem den finanspolitiske multiplikator); inflationen antages gradvist at nærme sig 2 %; og renterne fastsættes i overensstemmelse med finansmarkedernes forventninger. I det negative scenarie antages renterne at stige (med 500 basispoint) og BNP-væksten at falde (med – 0,5 procentpoint) i forhold til basisscenariet (over prognosens tidshorisont).

4. KONKLUSIONER

Ifølge den nederlandske budgetredegørelse forventes Nederlandenes offentlige underskud i 2020 at stige til et niveau, der ligger over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse af referenceværdien betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig.

I overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder denne rapport også en analyse af relevante forhold.

Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår overholdelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote i 2020 forventes at overstige referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Nederlandene overholder underskudskriteriet ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

Overordnet set antyder analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt i 2020.