



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 557 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Verenigd Koninkrijk

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Verenigd Koninkrijk

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor landen mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie bedroeg het overheidstekort in het Verenigd Koninkrijk¹ 2,5 % van het bbp in het begrotingsjaar 2019-2020, terwijl de overheidsschuld naar verwachting 85,2 % bedroeg. De definitieve begrotingsresultaten inzake het overheidstekort en de overheidsschuld 2019-2020 zullen echter pas in het najaar van 2020 beschikbaar zijn. Volgens de prognoses van de Commissie bedraagt het tekort van het Verenigd Koninkrijk naar verwachting 10,7 % van het bbp in 2020-2021, en bedraagt de schuld naar verwachting 102,5 % van het bbp. Al het beschikbare bewijs, waaronder

¹ Het Verenigd Koninkrijk heeft zich per 1 februari 2020 teruggetrokken uit de Europese Unie. Het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7) is van kracht geworden op 1 februari 2020, bij de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU. Het voorziet in een overgangsperiode waarin het Unierecht op enkele uitzonderingen na van toepassing blijft op en in het Verenigd Koninkrijk. Overeenkomstig het Unierecht dat gedurende de overgangsperiode op het Verenigd Koninkrijk van toepassing is, wordt het land als een EU-lidstaat behandeld, maar neemt het niet deel aan de besluitvorming van de EU of aan de totstandkoming ervan.

verklaringen van de nationale autoriteiten over de omvang van de reactie van het begrotingsbeleid op de ernstige economische neergang die verband houdt met de COVID-19-pandemie, duidt op een tekort dat in 2020-2021 en in 2021-2022 aanzienlijk hoger is dan de drempel van 3 % van het bbp. In haar brief van 7 mei 2020 heeft de Commissie het VK verzocht om actuele informatie te verstrekken over de geraamde omvang van het tekort in 2020-2021. Het VK heeft de gevraagde verduidelijking echter niet verschaft; in plaats daarvan verwees het naar het COVID-19-scenario van het Office for Budget Responsibility, dat voor 2020-2021 rekent op een tekort dat aanzienlijk hoger is dan 3 %. Rekening houdend met deze factoren is de Commissie van mening dat met haar huidige prognose van een tekort van 10,7 % van het bbp in 2020-2021 voorlopig afdoende is bewezen dat er sprake zal zijn van een buitensporig tekort als omschreven in artikel 126, lid 2, onder a), van het Verdrag.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie daarom dit verslag opgesteld, waarin wordt geanalyseerd of het Verenigd Koninkrijk de tekort- en schuldcriteria van het Verdrag naleeft. In dit verslag is met alle relevante factoren rekening gehouden, en is terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020 COM	2020- 2021 COM	2021- 2022 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	-2,8	-2,7	-1,8	-2,5	-10,7	-6,2
Schuld criterium	Bruto- overheidsschuld	85,2	84,6	84,2	85,2	102,5	100,2

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal het overheidstekort van het Verenigd Koninkrijk in 2020-2021 naar verwachting uitkomen op 10,7 % van het bbp, d.w.z. boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en ook niet dicht daarbij. De verwachte overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020-2021 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met de impact van de COVID-19-pandemie, wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp met 8,3 % in 2020.

De verwachte overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag is volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk: voorspeld wordt dat het tekort in 2021-2022 boven 3 % van het bbp zal blijven.

Kortom, het voor 2020-2021 verwachte tekort ligt boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en ook niet dicht daarbij. De verwachte overschrijding wordt als uitzonderlijk en niet tijdelijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact beschouwd. Al het beschikbare bewijs, waaronder verklaringen van de nationale autoriteiten over de omvang van de reactie van het begrotingsbeleid op de ernstige economische neergang die verband houdt met de COVID-19-pandemie, duidt op een tekort dat in 2020-2021 en in 2021-2022 aanzienlijk hoger is dan de drempel van 3 % van het bbp. In haar brief van 7 mei 2020 heeft de Commissie het VK verzocht om actuele informatie te verstrekken over de geraamde omvang van het tekort in 2020-2021. Het Verenigd Koninkrijk

heeft de gevraagde verduidelijking echter niet verschaft; in plaats daarvan verwees het naar het COVID-19-scenario van het Office for Budget Responsibility, dat rekent op een tekort dat in 2020-2021 aanzienlijk hoger is dan 3 %. Rekening houdend met deze factoren acht de Commissie haar huidige prognose van een tekort van 10,7 % van het bbp in 2020-2021 op het eerste gezicht afdoende bewijs dat er sprake is van een buitensporig tekort als omschreven in artikel 126, lid 2, onder a), van het Verdrag. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium in het kader van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan.

3. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag moet opstellen. In dat verslag moet “er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn”.

Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met “alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt”. Wat het tekortcriterium betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor het Verenigd Koninkrijk, aangezien de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

Een belangrijke extra factor waarmee voor 2020 rekening moet worden gehouden, is in de huidige situatie de economische impact van de COVID-19-pandemie, die zeer aanzienlijke gevolgen heeft voor de begrotingssituatie en tot hoogst onzekere vooruitzichten leidt. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

3.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. De landen hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of die maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen die maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

3.2. Economische situatie op middellange termijn

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal het reële bbp van het Verenigd Koninkrijk in de eerste helft van 2020 sterk dalen. Door de lockdownmaatregelen die eind maart zijn genomen om de verspreiding van COVID-19 in te perken, is de activiteit in veel economische sectoren sterk afgenomen. Naarmate de inperkingsmaatregelen worden versoepeld, zou de economie zich moeten herstellen. Al met al zal het reële bbp van het Verenigd Koninkrijk in 2020 naar verwachting met 8,3 % afnemen. Dit is een verzachtende factor bij de beoordeling van de mate waarin het Verenigd Koninkrijk in 2020 aan het tekortcriterium heeft voldaan.

De macro-economische vooruitzichten worden gekenmerkt door een uitzonderlijke mate van onzekerheid. Als de aannames over de duur van de COVID-19-pandemie en lockdownmaatregelen veranderen, zou dat ook significante gevolgen hebben voor de prognoses.

3.3 Budgettaire situatie op middellange termijn

Op 13 juli 2019 werd het Verenigd Koninkrijk aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire ontvangstenmaatregelen en eenmalige maatregelen, in 2019-2020 niet hoger ligt dan 1,6 % (“de uitgavenbenchmark”), hetgeen neerkomt op een structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp². De algehele beoordeling wijst op het risico dat er in 2019-2020 en voor 2018-2019 en 2019-2020 samen significant wordt afgeweken van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling. Een definitieve beoordeling kan echter pas in het najaar van 2020 plaatsvinden, wanneer de begrotingsresultaten voor 2019-2020 beschikbaar zijn.

Volgens de voorjaarprognose 2020 van de Commissie zal het overheidstekort op de middellange termijn aanzienlijk oplopen. Deze prognose is ingegeven door de verwachte economische neergang in combinatie met verscheidene begrotingsmaatregelen die het VK heeft aangekondigd om de consequenties van COVID-19 te ondervangen, zoals steun voor werknemers en zelfstandigen, steun voor bedrijven en hogere sociale uitgaven. Het overheidstekort zal naar verwachting oplopen tot 10,7 % in 2020-2021 en vervolgens afnemen tot 6,2 % in 2021-2022. De overheidsschuld zal naar verwachting stijgen van 85,2 % in 2019-2020 tot 102,5 % van het bbp in 2020-2021 en vervolgens licht dalen tot 100,2 % van het bbp in 2021-2022.

Deze verwachte cijfers zijn bijzonder onzeker. Zo zijn de kosten van de begrotingsmaatregelen afhankelijk van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt en van de duur van de lockdownmaatregelen. Veranderingen in de macro-economische vooruitzichten zouden ook significante gevolgen hebben voor de budgettaire vooruitzichten.

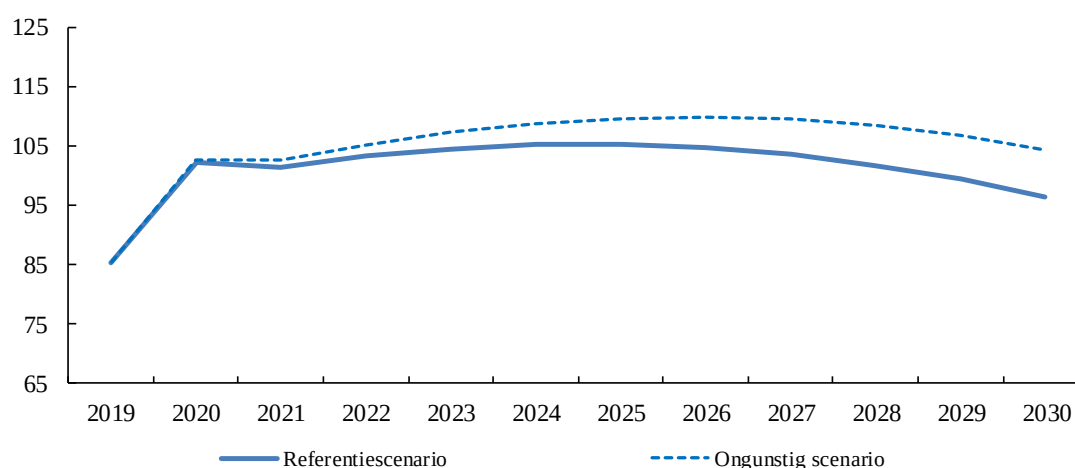
² Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van het Verenigd Koninkrijk en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2018 van het Verenigd Koninkrijk, PB C 320 van 10.9.2018, blz. 119.

3.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 85,2 % van het bbp in 2019-2020 tot 102,5 % in 2020-2021.

De schuldhoudbaarheidsanalyse is bijgewerkt met de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Al bij al wijst de schuldhoudbaarheidsanalyse erop dat de schuldpositie, ondanks de risico's, op de middellange termijn houdbaar blijft, rekening houdend met belangrijke verzachtende factoren (waaronder het schuldprofiel). Hoewel de schuldpositie van de overheid als gevolg van de COVID-19-crisis verslechtert, zal de schuldquote in het referentiescenario naar verwachting op de middellange termijn een houdbaar (licht dalend) traject volgen.³

Grafiek1: Overheidsschuldquote, Verenigd Koninkrijk, % van het bbp



Bron: diensten van de Commissie.

3.5. Andere door het Verenigd Koninkrijk naar voren gebrachte factoren

Op 12 mei 2020 hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht.

³ Het referentiescenario is gebaseerd op de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Na 2021 wordt uitgegaan van een geleidelijke aanpassing van het begrotingsbeleid, in overeenstemming met de kaders van de EU voor economische en budgettaire coördinatie en voor toezicht. De reële bbp-groei wordt voorspeld volgens de zogenaamde EPC/OGWG T+10-methodologie. De (reële) werkelijke bbp-groei hangt met name af van de potentiële groei en wordt beïnvloed door alle overwogen aanvullende budgettaire aanpassingen (via de begrotingsmultiplicator). Aangenomen wordt dat de inflatie geleidelijk zal convergeren naar 2 %. De aannamen voor de rentetarieven zijn in overeenstemming met de verwachtingen van de financiële markten. In het ongunstige scenario wordt uitgegaan van hogere rentetarieven (met 500 basispunten) en een lagere bbp-groei (-0,5 procentpunt) ten opzichte van het referentiescenario (gedurende de gehele prognoseperiode).

4. CONCLUSIES

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal het overheidstekort van het Verenigd Koninkrijk in 2020-2021 oplopen tot 10,7 % van het bbp, d.w.z. boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp en ook niet dicht daarbij. De verwachte overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk maar niet tijdelijk beschouwd.

Al het beschikbare bewijs, waaronder verklaringen van de nationale autoriteiten over de omvang van de reactie van het begrotingsbeleid op de ernstige economische neergang die verband houdt met de COVID-19-pandemie, duidt op een tekort dat in 2020-2021 en in 2021-2022 aanzienlijk hoger is dan de drempel van 3 % van het bbp. In haar brief van 7 mei 2020 heeft de Commissie het VK verzocht om bijgewerkte informatie te verstrekken over de geraamde omvang van het tekort in 2020-2021. Het VK heeft de gevraagde verduidelijking echter niet verschaft; in plaats daarvan verwees het naar het COVID-19-scenario van het Office for Budget Responsibility, dat rekent op een tekort dat in 2020-2021 aanzienlijk hoger is dan 3 %. Rekening houdend met deze factoren acht de Commissie haar huidige prognose van een tekort van 10,7 % van het bbp in 2020-2021 op het eerste gezicht afdoende bewijs dat er sprake is van een buitensporig tekort als omschreven in artikel 126, lid 2, onder a), van het Verdrag.

De bruto-overheidsschuld zal aan het einde van het begrotingsjaar 2019-2020 naar verwachting zijn opgelopen tot 85,2 % van het bbp, d.w.z. tot boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp. De verwachting is dat het Verenigd Koninkrijk in 2019-2020 onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark boekt. De definitieve begrotingsresultaten zullen echter pas in het najaar van 2020 beschikbaar zijn.

In overeenstemming met het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht. Wat de naleving van het tekortcriterium in 2020-2021 betreft, kan echter geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor het Verenigd Koninkrijk, aangezien de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

Al bij al wijst de analyse erop dat niet is voldaan aan het tekortcriterium als vastgelegd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.