

Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 392 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i
Nederlandene til ophør**

{SWD(2013) 392 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Nederlandene til ophør

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 7,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Den 2. december 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Nederlandene, og rettede en henstilling til Nederlandene med henblik på korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013¹ i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud². For at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP på en troværdig og holdbar måde blev det i 2010 henstillet, at Nederlandene gennemførte de finanspolitiske foranstaltninger, der var programsat i budgettet for 2010, og ved at starte konsolideringen i 2011 sørgede for at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør senest i 2013. I den henseende blev det henstillet, at Nederlandene sikrede en gennemsnitlig årlig finanspolitisk indsats på ¾ % af BNP i perioden 2011-2013 og præciserede de foranstaltninger, som var nødvendige for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 og, hvis konjunkturbetingelserne tillod det, fremskyndede nedbringelsen af underskuddet, hvis de økonomiske eller budgetmæssige vilkår blev gunstigere end forventet på daværende tidspunkt. Rådet fastsatte, at der skulle træffes virkningsfulde foranstaltninger senest den 2. juni 2010.

¹ Alle dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Nederlandene kan ses på:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/netherlands_en.htm

² EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

- (4) Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen på grundlag af Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2010, at Nederlandene havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 2. december 2009 for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP, og anså det derfor ikke for nødvendigt med yderligere trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på det pågældende tidspunkt.
- (5) Ifølge artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, og uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af henstillingen. Hvorvidt der er tale om, at uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser, vurderes i forhold til den økonomiske prognose, som ligger til grund for Rådets henstilling.
- (6) I henhold til artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. I henstillingen skal der være fastsat en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes opfordre til, at der nås årlige budgetmål, som på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig minimumsforbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP.
- (7) I Kommissionens tjenestegrenes prognose fra efteråret 2009, som lå til grund for Rådets henstilling af 2. december 2009 i henhold til artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, blev der forventet der en afmatning i den nederlandske økonomi på 4,5 % i 2009 efterfulgt af et beskedent opsving i 2010 og 2011 med en BNP-vækst på henholdsvis ¼ % og 1½ %. 2012 og 2013 lå uden for disse prognosers tidshorisont, men ud fra den antagelse, at der ville ske en gradvis lukning af det store negative outputgab i 2015, blev der forventet en højere vækst for 2012 og 2013 end 2011. BNP-væksten i 2009 faldt med 3,7 %, hvilket var mindre end forventet i Kommissionens prognose fra efteråret 2009, og i 2010 var det eksportdrevne opsving på 1,6 % stærkere, men i 2011 faldt den økonomiske vækst til 1 %, og i 2012 faldt den nederlandske økonomi tilbage i recession. I 2011 oplevede Nederlandene allerede negative kvartalsvise vækstrater i alle kvartaler undtagen fjerde kvartal, og i 2012 faldt den økonomiske aktivitet med 1 %. Den kvartalsvise vækst var let positiv i årets første halvår, men faldt brat derefter. Generelt var BNP-væksten markant lavere, end man kunne have forventet i forbindelse med et normalt konjunkturopsving, og den betydelige afmatning af økonomien har påvirket beskæftigelsen negativt; arbejdsløsheden er steget, reallønsvæksten var negativ og den indenlandske efterspørgsel faldt.
- (8) Ifølge Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 vil BNP i faste priser fortsat falde med 0,8 % i 2013, selv om væksten forventes gradvist at blive positiv fra andet halvår og frem. Udviklingen i handelen forventes at bidrage til opsvinget, mens den indenlandske efterspørgsel forventes fortsat at være trykket et godt stykke ind i

2013. Usikkerhed om de generelle økonomiske udsigter, gennemførelse af reformforslag og eventuelle yderligere konsolideringsforanstaltninger lægger en ekstra dæmper på den indenlandske efterspørgsel. I 2014 forventes det, at både eksporten og importen tager fart, og den indenlandske efterspørgsel forventes langsomt at begynde at stige og støtte et skrøbeligt opsving med en real BNP-vækst på 0,9 %.

- (9) Nederlandene valgte at udskyde den finanspolitiske justering til 2011. Denne tilgang blev godkendt i Rådets henstilling fra 2009, som udtrykkeligt henstillede, at 2010-budgettet blev gennemført, mens konsolideringen først skulle starte i 2011. Som svar udarbejdede Nederlandene en flerårig pakke, der i alt væsentligt indeholdt udgiftsbaserede foranstaltninger i perioden 2011-2015. Gennemførelsen af foranstaltningerne frem til 2013 er i det store hele godt i gang. Efter en vis overpræstation for den reale BNP-vækst i 2009 og 2010 i forhold til Kommissionens tjenestegrenes prognose fra efteråret 2009, der dannede udgangspunkt for henstillingen inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, forværredes Nederlandenes økonomiske resultater markant fra 2011 og fremefter. Det gav sig udslag i en lignende udvikling for de offentlige finanser med en vis indledningsvis overpræstation i forhold til budgetmålene til og med 2011. Det offentlige underskud var på 4,5 % af BNP i 2011 og blev efterfølgende forbedret til 4,1 % af BNP i 2012. Hvad angår drivkræfterne bag underskuddet, har udsving i den økonomiske vækst væsentligst påvirket de offentlige indtægter. Det indledende opsving efter finanskrisen med en økonomisk aktivitet ud over forventning i 2010 og første del af 2011 førte i første omgang til ret stærke resultater på indtægtssiden. Det efterfølgende indtægtsniveau levede imidlertid ikke op til forventningerne, navnlig i anden halvdel af 2011 og i 2012 i kølvandet på en svækket vækst. Denne uheldige udvikling forventes at fortsætte og ligger i høj grad til grund for de dårlige udsigter for underskuddet. De generelle tendenser afspejler den konjunkturfølsomhed, der præger indtægterne i Nederlandene.
- (10) Ifølge Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 forventes det samlede offentlige underskud at blive yderligere forbedret til 3,6 % af BNP i 2013 på grund af omfattende konsolideringsforanstaltninger væsentligst på indtægtssiden, bl.a. en øget momssats og afgiftsstigninger, og på udgiftssiden vil en fastfrysning af offentligt ansattes lønninger og ikkeindeksering af indkomstgrupperne i skattesystemet bidrage til konsolidering. Endvidere vil betydelige engangsforanstaltninger i 2013 påvirke underskuddet³. Salget af 4G-mobiltelefonlicenser og nationaliseringen af SNS Reaal (der begge påvirker 2013) er stort set ved at jævne ud. Alt i alt bidrager engangsforanstaltningerne imidlertid til at nedbringe underskuddet med omkring 0,2 % af BNP, navnlig i forbindelse med udbyttebetalinger fra Nederlandsche Bank samt Havenbedrijf Rotterdams restitution af de statslige bidrag til havneudvidelsen. Specificerede og aftalte foranstaltninger, som indgår i de flerårige finanspolitiske fremskrivninger, medfører løbende besparelser i 2014. Endvidere vil positive engangsforanstaltninger som følge af udbyttebetalinger fra De Nederlandsche Bank og en kriseafgift på banker bidrage til at nedbringe det samlede underskud. Da indtægterne forventes at forblive moderate på grund af det træge opsving, forventes det samlede offentlige underskud at stabilisere sig på 3,6 % af BNP i 2014. Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 tager ikke højde for den supplerende konsolideringspakke for 2014, som regeringen foreslog i marts 2013,

³ Denne fortolkning af klassifikationen af disse transaktioner berører ikke Eurostats formelle vurdering.

men midlertidigt trak tilbage på grund af den aftale, der blev indgået med arbejdsmarkedets parter i april 2013.

- (11) Der er ikke ubetydelige gennemførelsesrisici forbundet med de finanspolitiske udsigter for 2014 og derefter. Hvad angår foranstaltninger, der indgår i koalitionsaftalen, stammer disse risici væsentligst fra de forventede effektivitetsgevinster, der planlægges opnået ved at decentralisere opgaver til kommunerne. I Nederlandene er koalitionsaftaler normalt blevet gennemført stort set uændret. På det seneste har der været flere eksempler på betydelige ændringer, bl.a. som følge af koalitionsparternes revision af oprindelige planer eller aftalen med arbejdsmarkedets parter. Under alle omstændigheder antyder prognosen for det samlede underskud for 2014, at det er nødvendigt med yderligere foranstaltninger for at bringe det samlede underskud under 3 % af BNP i 2014.
- (12) Ifølge Kommissionens tjenestegrenes ajourførte prognose fra foråret 2013 forventes den strukturelle saldo at blive forbedret med omkring 0,7 % af BNP pr. år i gennemsnit i tilpasningsperioden 2010-2013, men forventes at blive forværret i 2014 med omkring 0,3 procentpoint. Ifølge prognosen fra foråret 2013 vil den gennemsnitlige finanspolitiske indsats i perioden 2011-2013 således være tæt på de krævede $\frac{3}{4}$ % af BNP. Hvis der korrigeres for den betydelige nedjustering af den potentielle vækst siden offentliggørelsen af 2009-henstillingen inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og følgerne for indtægterne af justeringerne af sammensætningen i den økonomiske vækst, overstiger den gennemsnitlige årlige strukturelle indsats (1,1 % af BNP) i væsentlig grad den anbefalede gennemsnitlige finanspolitiske indsats ($\frac{3}{4}$ % af BNP) i perioden 2011-2013 som krævet i Rådets 2009-henstilling inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Nederlandene kan derfor anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger på linje med Rådets henstilling. For perioden 2011-2013 udgør den samlede finanspolitiske indsats ifølge en "bottom-up"-tilgang 4 % af BNP eller omkring 1,3 % af BNP årligt, stort set ligeligt fordelt mellem indtægts- og udgiftsmæssige foranstaltninger. Denne "bottom-up"-vurdering af de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger i 2010-2013 bekræfter således konklusionen om, at Nederlandene har truffet virkningsfulde foranstaltninger.
- (13) Gælds dynamikken i Nederlandene har været ugunstig. I 2008 var den betydelige offentlige indsats for at støtte nederlandske banker en væsentlig faktor bag stigningen i den offentlige gældskvotestil 58,5 % fra 45,3 % af BNP i 2007. I perioden 2008-2012 steg den jævnt til 71,2 % i 2012. På basis af Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2013 forventes gældskvoten at stige yderligere til 74,6 % af BNP i 2013 og 75,8 % af BNP i 2014. Det skyldes væsentligst et vedvarende samlet underskud i kombination med lav nominel BNP-vækst, mens transaktioner inden for rammerne af EFSF og ESM rettet mod den offentlige gæld kun har en relativt lille opadgående virkning. Stigningen i den forventede bruttogældskvotestil for 2013 omfatter gældsforøgende transaktioner svarende til ca. 1 % af BNP i forbindelse med nationaliseringen af SNS Reaal i begyndelsen af 2013 (ud over de underskudsfremmende foranstaltninger, der androg ca. 0,6 % af BNP).
- (14) I overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakten og i betragtning af alle disse faktorer og navnlig den betydelige forværring af budgetsituationen som følge af økonomiens generelt set svagere position i forhold til på tidspunktet for Rådets oprindelige henstilling, jf. artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions

funktionsmåde, må der fastsættes en ny tidsfrist for Nederlandenes korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden 2014.

- (15) I lyset af de store usikkerheder om den økonomiske og budgetmæssige udvikling bør budgetmålet for det sidste år i korrektionsperioden fastsættes på et niveau, der ligger klart under referenceværdien for at sikre en effektiv og varig opnåelse af korrektionen inden for den fastsatte frist.
- (16) Når der gives et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, indebærer det, at der skal nås mellemliggende mål for det samlede underskud på 3,6 % af BNP for 2013 og 2,8 % af BNP for 2014. Den underliggende forbedring af den strukturelle budgetsaldo som følge af disse mål er på 0,6 % af BNP i 2013 og 0,7 % af BNP i 2014. For at nå ovennævnte strukturelle mål skal de nederlandske myndigheder sikre gennemførelse af den planlagte strukturelle indsats i 2013 og vedtage yderligere konsolideringsforanstaltninger på mindst 1 % af BNP i 2014 ud over de foranstaltninger, der allerede indgår i referencescenariet. Disse mål tager højde for behovet for at kompensere for den finanspolitiske konsoliderings negative sekundære følger for de offentlige finanser, idet denne påvirker BNP-væksten.
- (17) Europa-Kommissionens rapport om finanspolitisk holdbarhed 2012 viser, at Nederlandene ikke står over for en risiko for finanspolitisk stress på kort sigt. Landet befinder sig i en mellemhøj holdbarhedsrisiko på mellemlang til lang sigt. Selv om pensionsreformen i 2013 er et vigtigt og positivt skridt, er det nødvendigt med yderligere foranstaltninger, navnlig for at dæmpe de langsigtede udgifter, for fuldt ud at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt.
- (18) Nederlandene opfylder betingelserne for forlængelse af fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store offentlige underskud som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud –

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

- (1) Nederlandene bør senest i 2014 bringe den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør.
- (2) Nederlandene bør nå et samlet underskud på 3,6 % af BNP i 2013 og 2,8 % af BNP i 2014, hvilket er i overensstemmelse med en forbedring af den strukturelle saldo på henholdsvis omkring 0,6 % og 0,7 % af BNP, som fastsat i Kommissionens tjenestegrenes ajourførte prognose fra foråret 2013.
- (3) Nederlandene bør gennemføre de flerårige foranstaltninger, der allerede er vedtaget med 2013-budgettet, og være parat til at kompensere for disse, hvis udbyttet viser sig at være ringere end forventet på nuværende tidspunkt, og gennemføre yderligere foranstaltninger, der gør det muligt at sikre korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2014. Rådet giver Nederlandene frist indtil den [1. oktober] til at træffe virkningsfulde foranstaltninger og til i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 at aflægge rapport om den konsolideringsstrategi, som påtænkes anvendt til at nå målene.

For at sikre at den finanspolitiske konsolideringsstrategi lykkes, er det vigtigt at understøtte den finanspolitiske konsolidering med omfattende strukturreformer i overensstemmelse med Rådets henstillinger til Nederlandene i forbindelse med det europæiske semester, navnlig henstillingerne vedrørende de forebyggende aspekter af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer.

Denne henstilling er rettet til Kongeriget Nederlandene.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*