



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 384 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

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

{SWD(2013) 384 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Frankrig 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 (TEUF) 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 27. april 2009 fastslog Rådet i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Frankrig, og rettede henstillinger med henblik på korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012¹ i overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, i TEF 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.
- (4) Den 2. december 2009 fastslog Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i TEUF, at selv om der var truffet virkningsfulde foranstaltninger af de franske myndigheder, havde uventede negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser gjort sig gældende efter vedtagelsen af henstillingen. Som følge heraf fremsatte Rådet henstilling til Frankrig om at korrigere sit uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013. For at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP på troværdig og holdbar vis blev det henstillet til de franske myndigheder at a) gennemføre konsolideringsforanstaltningerne i 2010 som planlagt og styrke den finanspolitiske indsats fra 2011 og fremefter, b) sikre en gennemsnitlig årlig finanspolitisk indsats på over 1 % af BNP i perioden 2010-13 og c) specificere de foranstaltninger, som var nødvendige for at opnå korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013, hvis konjunkturerne tillader det, og fremskynde nedbringelsen af underskuddet, hvis de økonomiske eller budgetmæssige

¹ Alle dokumenter i relation til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Frankrig kan findes på: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

² EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

forhold viste sig at blive bedre end forventet på tidspunktet for henstillingen. Rådet fastsatte i sine henstillinger den 2. juni 2010 som frist for iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger i henhold til artikel 3, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97.

- (5) Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen på grundlag af Kommissionens prognose fra foråret 2010, at Frankrig 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.
- (6) 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 TEUF, 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.
- (7) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF 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, der på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig forbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorregerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP.
- (8) I Kommissionens prognose fra efteråret 2009, som lå til grund for Rådets henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF af 2. december 2009, forventedes det, at den franske økonomi ville vokse med 1,2 % i 2010 og 1,5 % i 2011. År 2012 og 2013 lå uden for prognosens tidshorisont, men ud fra den antagelse, at der ville ske en gradvis lukning af det store negative outputgab frem til 2015, forventedes der en højere vækst for 2012 og 2013 end i 2011. BNP-væksten i 2010 var betydeligt højere end forventet i Kommissionens prognose fra efteråret 2009 og i 2011 en anelse over de forudsete 1,5 %, mens den franske økonomi i 2012 stagnerede.
- (9) I Kommissionens prognose fra foråret 2013 forventes BNP at falde med 0,1 % i år, hvilket indebærer et langt værre scenario også for 2013 end det, der ligger til grund for Rådets henstilling fra december 2009. Svagheden i husholdningernes disponible realindkomst, især i forbindelse med stigende arbejdsløshed og skatteforhøjelser, vil kun delvis blive opvejet af aftagende inflationen, mens erhvervslivets lave tillid forventes at føre til et fortsat fald i investeringerne. Et mindre opsving i den eksterne sektor forventes at resultere i en beskeden akvitetsstigning i anden halvdel af året. Hvis det antages, at der ikke træffes yderligere konsolideringsforanstaltninger, vil en gradvis forbedring af tilliden og af den disponible realindkomst kunne føre til en positiv vækst i 2014 (1,1 %). Til trods for regeringens indsats for at støtte beskæftigelsen, især blandt unge og ældre arbejdstagere, forventes arbejdsløsheden at

stige yderligere til 10,6 % og 10,9 % i henholdsvis 2013 og 2014. Inflationen forventes at falde til 1,2 % i 2013 på grund af de lavere energipriser, inden den igen stiger til næste år, bl.a. som følge af planlagte momsstigninger.

- (10) Den økonomiske krise har også haft betydelig indvirkning på den offentlige saldo. Det offentlige underskud steg til et hidtil uset 7,5 % af BNP i 2009 fra det i forvejen høje 3,3 % i 2008 som følge af de automatiske stabilisatorers spil og de diskretionære finanspolitiske stimuli, der blev gennemført af myndighederne som led i den europæiske økonomiske genopretningsplan (EERP). I 2010 faldt det offentlige underskud til 7,1 % af BNP, hvilket afspejlede både cykliske virkninger og en forbedring af den strukturelle saldo (delvis opvejet af underskudsforøgende engangsforanstaltninger). Den strukturelle saldo blev forbedret med 0,3 % af BNP. I 2011 faldt underskuddet betydeligt og nåede ned på 5,3 % af BNP. BNP-væksten forblev uændret i forhold til 2010 på 1,7 %, men forbedringen skyldtes hovedsagelig den øgede konsolideringsindsats og den fuldstændige udfasning af EERP. Den finanspolitiske indsats målt i ændringen af den strukturelle saldo var på 1,2 % af BNP. I 2012 udgjorde det samlede underskud 4,8 % af BNP, hvilket var lidt under myndighedernes mål på 4,5 %, til trods for en betydelig pakke nye foranstaltninger. En del af forskellen skyldtes omkostningerne i forbindelse med redningen af bankkoncern Dexia (0,1 % af BNP). Den strukturelle saldo blev forbedret med 1,1 % af BNP.
- (11) Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2013 forventes det samlede underskud at falde yderligere i år som følge af de foranstaltninger, der er truffet, bl.a. inden for rammerne af budgettet. De indtægtsforøgende foranstaltninger omfatter bl.a. en yderligere stigning i de direkte skatter og sociale bidrag. Reglerne for løbende udgifter (centralregering og sundhedspleje) er revideret, og det vil bidrage til at opretholde udgiftstilbageholdenheden. Den lavere end forventede inflation og den delvise suspension af indekseringen af pensioner under anden søjle efter aftale med arbejdsmarkedets parter vil også bidrage til at begrænse udgifterne. Imidlertid vil BNP-væksten, som igen forventes at ligge et godt stykke under potentialet, have en negativ indvirkning på den samlede saldo. Det samlede underskud forventes at nå op på 3,9 % af BNP. Den strukturelle saldo forventes at blive forbedret med 1,3 % af BNP. I 2014 forventes underskuddet at nå op på 4,2 % af BNP ud fra den sædvanlige antagelse om uændret politik, som indebærer, at kun foranstaltninger, som der er et tilstrækkelig detaljeret kendskab til, er taget i betragtning. Navnlig mangler en del af de foranstaltninger, der tager sigte på at finansiere den nylige selskabsskattelempele for at fremme konkurrenceevne og beskæftigelse, endnu at blive specificeret, og en række enkeltstående skattebetalinger udløber ved udgangen af 2013. Samlet set forventes den strukturelle saldo at forblive stort set stabil næste år.
- (12) Det strukturelle underskud forventes på grundlag af Kommissionens prognose fra foråret 2013 at falde til 2,2 % af BNP i år, fra 6,1 % i 2009, dvs. 1,0 % af BNP i gennemsnit i referenceperioden 2010-2013. Når man korrigerer for nedjusteringer af den potentielle outputvækst (+ 0,1 % af BNP) og uventede indtægter (-0,2 % af BNP) i forhold til tidspunktet for Rådets henstilling, har den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats været på 0,9 % af BNP, hvilket ligger lidt under den anbefalede indsats på over 1 % af BNP. En omfattende vurdering af de diskretionære foranstaltninger, der er gennemført af de franske myndigheder i 2010-2013, fører dog til den konklusion, at den samlede budgetmæssige virkning heraf svarer til ca. 5¼ % af BNP, dvs. gennemsnitligt 1,3 % af BNP pr. år. Ud over de forbedringer, der er opnået for den strukturelle saldo, har virkningerne af de individuelle diskretionære foranstaltninger i denne periode gjort det muligt at modvirke tendensen i autonomt

voksende offentlige udgifter på grund af faktorer som f.eks. aldring, og bottom-up-analysen giver således et mere positivt billede end top-down-tilgangen baseret på den strukturelle saldo. Nævnte foranstaltninger omfatter bl.a. en betydelig stigning i personlige indkomstskatter og selskabsskatter, som suppleres af stigninger i indirekte skatter og socialsikringsbidrag, en fastfrysning af grundlønnen for offentligt ansatte samt besparelser som led i den generelle revision af de offentlige politikker, pensionsreformen fra 2010 og det forhold, at målet for udgifterne til den nationale sygeforsikringsordning (ONDAM) systematisk er blevet nået (eller endog mere end nået). På baggrund af ovenstående kan de franske myndigheder anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger.

- (13) Gældskvoten, som udgjorde 79,2 % i 2009, kom sidste år op over 90 %. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2013 vil gældskvoten fortsat stige i prognoseperioden til 94,0 % og 96,2 % af BNP i henholdsvis 2013 og 2014 på baggrund af de stadig forholdsvis høje offentlige underskud og den afdæmpede nominelle BNP-vækst. Stock-flow-tilpasninger, herunder bidrag til den europæiske stabilitetsmekanisme, og direkte lån til programlande i euroområdet vil også medvirke til at øge den offentlige gæld.
- (14) På baggrund af den betydelige forringelse af budgetstillingen som følge af, at den generelle økonomiske situation er svagere end den, der dannede grundlag for Rådets henstilling fra 2009, synes det i overensstemmelse med reglerne i stabilitets- og vækstpagten at være berettiget at fremsætte reviderede henstillinger efter artikel 126, stk. 7, i TEUF for Frankrig og forlænge fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.
- (15) I lyset af den store usikkerhed om den økonomiske og budgetmæssige udvikling bør det budgetmål, der anbefales for det sidste år af korrektionsperioden, sættes til et niveau, der ligger klart under referenceværdien, således der sikres en effektiv og varig korrektion inden for den fastsatte frist.
- (16) Hvis fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud kun forlænges med et år, vil det kræve en finanspolitisk indsats i 2014, som ligger et godt stykke over den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats i perioden 2010-2013, der blev anbefalet af Rådet den 2. december 2009, hvilket desuden i betydelig grad vil hæmme det forventede økonomiske opsving næste år. En forlængelse på to år vil gøre det muligt at bringe underskuddet ned under 3 % af BNP i 2015, samtidig med at indvirkningen på væksten i 2014 og 2015 begrænses. En forlængelse af fristen for Frankrig på to yderligere år vil svare til mål for det samlede underskud på 3,9 % af BNP for 2013, 3,6 % for 2014 og 2,8 % for 2015. Den underliggende årlige forbedring af den strukturelle budgetsaldo vil være 1,3 % af BNP i 2013 og 0,8 % i både 2014 og 2015. Hvis der også tages hensyn til en eventuel forværring af tendensen for den strukturelle saldo, vil dette betyde, at det vil være nødvendigt med diskretionære foranstaltninger på over 1 % af BNP pr. år i 2014 og 2015.
- (17) For at nå budgetmålene er det afgørende, at myndighederne fuldt ud gennemfører de allerede vedtagne foranstaltninger for 2013 (i øjeblikket anslået til 1½ % af BNP) og specificerer, vedtager og hurtigt gennemfører udgiftsbesparelser og/eller indtægtsforanstaltninger på over 1 % af BNP pr. år i 2014 og 2015 (den samlede virkning af de vedtagne/tilstrækkeligt specificerede foranstaltninger for 2014-15 er kun marginal). Især mangler de fleste af de planlagte besparelser til støtte for de forskellige udgiftsmål for 2014-15 stadig at blive specificeret. Det er ikke udtrykkeligt blevet bekræftet, om fastfrysningen af grundlønnen, som gælder for alle delsektorer af

den offentlige forvaltning, vil blive opretholdt efter 2013. Selv om udgiftsgennemgangen under programmet MAP ("modernisation de l'action publique"-modernisering af den offentlige forvaltning) stadig pågår, er det fortsat uklart, om den vil give sig udslag i betydelige (og let kvantificerbare) besparelser. Hvad angår pensionssystemet, er de konkrete foranstaltninger, der skal understøtte den planlagte reform, endnu ikke afsløret. Der mangler også mere specifikke oplysninger om den forventede udgiftsdæmpning i den kommunale forvaltning. På indtægtssiden vil en række enkeltstående skattebetalinger udløbe ved udgangen af 2013, og der er hidtil ikke bebudet nogen specifikke foranstaltninger til at erstatte dem. Der er også klare risici forbundet med de franske myndigheders makroøkonomiske scenario for næste år. BNP-væksten forventes således at udgøre 1,2 %, og vil dermed være meget tæt på Kommissionens prognose fra foråret 2013 (1,1 %), men de underliggende finanspolitiske scenarier er forskellige: de franske myndigheder baserer sig på en strukturel indsats på 1 % i 2014, mens Kommissionens prognose er baseret på en svag forringelse af den strukturelle saldo. Den nye finansråd ("Haut Conseil des finances publiques") har også fundet, at det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for det nuværende underskudsmål for 2014, er særdeles optimistisk. Generelt vil situation skulle overvåges nøje, og myndighederne bør være klar til at træffe korrigerende foranstaltninger i tilfælde af udgiftsoverskrivelser eller for lave indtægter.

- (18) Ifølge Kommissionens rapport om finanspolitisk holdbarhed fra 2012 synes Frankrig ikke stå over for en risiko for finanspolitisk stress på kort sigt. På mellemlang og lang sigt synes risiciene at være middel og lave. Den seneste udvikling i relation til pensionssystemet er mere problematisk. Især peger de seneste fremskrivninger fra pensionsvejledningsrådet ("Conseil d'orientation des retraites") i retning af, at systemet fortsat vil udvise underskud i 2020. Dette bekræfter, at der er behov for en yderligere reform af pensionssystemet hurtigst muligt for fuldt ud at genskabe den langsigtede holdbarhed i de offentlige finanser.
- (19) Frankrig opfylder betingelserne for forlængelse af fristen for korrektionen 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) Frankrig bør bringe den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør senest i 2015.
- (2) Frankrig bør opnå et samlet underskud på 3,9 % af BNP i 2013, 3,6 % i 2014 og 2,8 % i 2015, hvilket svarer til en forbedring af den strukturelle saldo på 1,3 % af BNP i 2013, 0,8 % i 2014 og 0,8 % i 2015 baseret på Kommissionens udvidede prognose fra foråret 2013.
- (3) Frankrig bør fuldt ud gennemføre de allerede vedtagne foranstaltninger for 2013 (1½ % af BNP) og specificere, vedtage og hurtigt gennemføre de nødvendige konsolideringsforanstaltninger for 2014 og 2015 for at opnå den anbefalede forbedring af den strukturelle saldo og samtidig som planlagt videreføre en grundig gennemgang af udgiftskategorier for alle delsektorer af den offentlige forvaltning, bl.a. inden for social sikring og kommunal forvaltning.
- (4) Frankrig bør anvende alle uventede indtægter til at nedbringe underskuddet. Budgetkonsolideringsforanstaltninger bør sikre en varig forbedring af den offentlige strukturelle saldo på en vækstfremmende måde.

- (5) Rådet sætter den 1. oktober 2013 som frist for Frankrig 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.

Desuden bør de franske myndigheder styrke pensionssystemets holdbarhed på lang sigt ved yderligere at tilpasse alle relevante parametre. Navnlig bør den planlagte reform vedtages inden udgangen af dette år, som det i øjeblikket er planlagt, og systemet bør på holdbar vis bringes i balance senest i 2020, samtidig med at der undgås yderligere stigninger i arbejdskraftsomkostningerne. For at sikre en vellykket gennemførelse af den finanspolitiske konsolideringsstrategi vil det desuden være vigtigt at støtte den finanspolitiske konsolidering med omfattende strukturreformer i overensstemmelse med Rådets henstillinger til Frankrig inden for rammerne af det europæiske semester og navnlig henstillingerne under proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.

Ud over at forelægge den rapport, der er anført i henstilling 5), bør de franske myndigheder rapportere om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af disse henstillinger, mindst hver sjette måned og i et særskilt kapitel i stabilitetsprogrammet, indtil det uforholdsmæssigt store underskud er fuldt ud korrigeret.

Denne henstilling er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*