



Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 530 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Nederländerna

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Nederländerna

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2. i förordning (EG) 1467/97 underlättar samordningen av budgetpolitiken i en tid med en allvarlig konjunkturedgång. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturedgång som förväntas bli följden av covid-19-utbrottet. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en övergående avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Den allmänna undantagsklausulen avbryter inte stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

De uppgifter som rapporterades av de nederländska myndigheterna den 31 mars 2020, och som därefter validerades av Eurostat¹, visar att Nederländerna offentliga överskott uppgick till 1,7 % av BNP 2019, medan den offentliga bruttoskulden uppgick till 48,6 % av BNP. Enligt motiveringen till den nederländska vårbudgeten² räknar regeringen med ett planerat underskott på 11,8 % av BNP 2020 och en skuld på 65,2 % av BNP. Enligt uppskattningarna i kommissionens vårprognos 2020 väntas ett underskott på 6,3 % av BNP 2020 och en skuld på 62,1 % av BNP.

Det planerade underskottet för 2020 förefaller vid första anblicken visa att det föreligger ett alltför stort underskott så som det definieras i stabilitets- och tillväxtpakten.

Mot denna bakgrund har kommissionen upprättat denna rapport, som analyserar Nederländernas efterlevnad av fördragets underskottskriterium. Skuldkriteriet kan anses vara uppfyllt eftersom skuldkvoten 2019 ligger under fördragets referensvärde på 60 % av BNP. Rapporten tar hänsyn till alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

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

² Motivering till vårbudgeten 2020 (*Voorjaarsnota 2020*), överlämnad till andra kammaren den 24 april 2020 av finansminister Hoekstra för parlamentarisk granskning.

Tabell 1. Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Skuldskriterium	Offentlig bruttoskuld	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Källa: Kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

I det stabilitetsprogram som lades fram av de nederländska myndigheterna den 29 april 2020³ räknade man med ett överskott på 1,1 % av BNP 2020. Budgetprognosen grundar sig på ett makroekonomiskt scenario som förutser en BNP-tillväxt på 1,4 % 2020 och som inte längre kan betraktas som realistiskt. Den 24 april skickade emellertid det nederländska finansministeriet ett budgetförslag till parlamentet med ett underskott på 11,8 % av BNP 2020, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde 2020 utgör ett undantag eftersom det beror på en allvarlig konjunkturnedgång. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin på Nederländernas ekonomi förutses i kommissionens vårprognos 2020 att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 6,8 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde skulle inte vara övergående på grundval av kommissionens vårprognos 2020, som förutser att det offentliga underskottet kommer att fortsätta att ligga över 3 % av BNP 2021.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det planerade underskottet 2020 ligger över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående så som det definieras i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet, så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97, vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt.

3. FAKTORER AV BETYDELSE

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en

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

samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller efterlevnaden av underskottskriteriet 2020 får dessa faktorer av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på föreligger ett alltför stort underskott i Nederländerna 2020, eftersom skuldkvoten planeras överstiga referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är de ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har även lett till att den allmänna undantagsklausulen har aktiverats.

3.1. Covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som fått mycket negativa effekter i hela Europeiska unionen. Vilka följder detta får för BNP-tillväxten beror både på hur länge pandemin varar och hur länge de åtgärder är i kraft som vidtagits av nationella myndigheter och på europeisk och global nivå för att bromsa spridningen, skydda produktionskapaciteten och stötta den samlade efterfrågan. Nederländerna har redan antagit budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande likviditetsstödsåtgärder och andra garantier har också antagits. När närmare uppgifter föreligger, kommer behöriga statistiska myndigheter att undersöka huruvida dessa har en direkt inverkan på saldot i de offentliga finanserna. Dessa åtgärder kommer tillsammans med nedgången i ekonomisk aktivitet att leda till att det offentliga underskottet och den offentliga skulden stiger betydligt.

3.2. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Kommissionens vårprognos 2020 grundar sig på flera antaganden som kännetecknas av exceptionellt hög osäkerhet. Den 15 mars 2020 beslutade den nederländska regeringen om en riktad nedstängning med isoleringsåtgärder för att begränsa spridningen av covid-19. Den 6 maj 2020 förklarades stegen mot hävandet av isoleringen. Reglerna för social avskildhet fortsätter att gälla och arbete på distans rekommenderas. Skolorna och daghemmen stängdes, men öppnades delvis igen den 11 maj 2020. Restauranger, barer och kulturinstitutioner stängdes men kan öppna igen den 1 juni 2020, dock med begränsningar. Både evenemang som kräver tillstånd och idrottsaktiviteter inomhus är förbjudna till och med den 1 september 2020. Den riktade nedstängningens varaktighet är en av de viktigaste faktorerna bakom de makroekonomiska utsikterna för 2020.

Efter en tillväxt på 1,8 % 2019 förutses i kommissionens vårprognos 2020 dock en nedgång i BNP i fasta priser med 6,8 % 2020 till följd av de störningar av den ekonomiska aktiviteten som orsakats av nedstängningsåtgärderna och en exempellös efterfrågenedgång. Privatkonsumtionen förväntas minska på grund av att hushållens utlägg har minskat. Negativa arbetslöshetsprognoser i kombination med negativa förmögenhetseffekter förväntas öka buffertsparandet, vilket ytterligare kommer att tynga hushållens utgifter. Investeringarna i

utrustning beräknas minska kraftigt 2020 på grund av den svaga efterfrågan, den höga osäkerheten, det låga kapacitetsutnyttjandet och den begränsade tillgången till krediter. Påtvingade företagsnedläggningar och en plötslig nedgång i den ekonomiska aktiviteten väntas påverka sysselsättningen negativt i de berörda sektorerna. Nederländerna är en mycket öppen ekonomi som är särskilt känslig för sammanbrottet i världshandeln.

De makroekonomiska utsikterna präglas generellt av exceptionellt stor osäkerhet i fråga om pandemins varaktighet och dess följder för ekonomin. Detta är en förmildrande omständighet vid bedömningen av om Nederländerna uppfyller underskottskriteriet 2020.

3.3. Budgetställning på medellång sikt

Enligt utfallsdata och kommissionens prognos uppfyllde Nederländerna sitt medelfristiga budgetmål för 2019.

Den nederländska regeringen har antagit ett omfattande paket med nödåtgärder med en budgeteffekt på över 2,5 % av BNP 2020 för att undvika strukturella skador på ekonomin som en följd av de abrupta ekonomiska effekterna och den nästan fullständiga uttraderingen av efterfrågan inom vissa sektorer. De åtgärderna är inriktade på de områden som drabbats hårdast av krisen, med fokus på anställningsskydd och hushållens köpkraft, samt uppskov med skattebetalningar och lånegarantier för att stödja kreditflödet till den privata sektorn och förhindra att tillfälliga likviditetsproblem omvandlas till problem med insolvensen (statliga garantier är föremål för statistiska bedömningar avseende deras eventuella budgeteffekter). I 2020 års uppdatering av stabilitetsprogrammet och i motiveringen till vårbudgeten beskrivs vidtagna åtgärder och uppskattas deras storlek överstiga 20 miljarder euro (2,7 % av BNP).

Budgeten för 2020 påverkas dessutom av nedgången i näringsverksamheten. Den automatiska stabiliseringens effekter på budgeten är svåra att uppskatta på grund av osäkerheterna kring den ekonomiska chocken. Enligt både kommissionens vårprognos 2020 och motiveringen till vårbudgeten beräknas den automatiska stabiliseringen öka underskottet med omkring 5 % av BNP. I enlighet med Eurostats vägledning för periodiserad redovisning antas uppskov med skattebetalningar inte ha någon omedelbar inverkan på underskottet 2020 i kommissionens vårprognos 2020⁴.

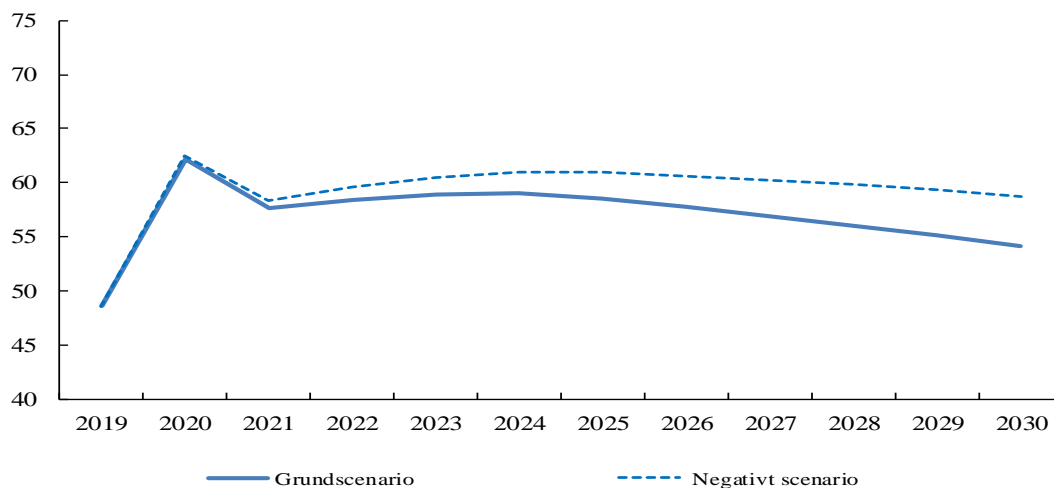
3.4. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas den offentliga skulden stiga från 48,6 % av BNP 2019 till 62,1 % 2020. Analysen av skuldsättningens hållbarhet har uppdaterats på grundval av kommissionens vårprognos 2020. Den analysen visar att skuldställningen fortfarande är hållbar på medellång sikt, med beaktande av viktiga förmildrande omständigheter (bl.a. skuldprofilen). Medan skuldsituationen försämras till följd av covid-19-

⁴ Detta antagande ligger i linje med Eurostats vägledning om den statistiska behandlingen av sådana åtgärder (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

krisen, förväntas skuldkvoten enligt referensscenariot beskriva en hållbar (sjunkande) utveckling på medellång sikt (diagram 1).⁵

Diagram 1: Offentlig skuldkvot, Nederländerna, % av BNP



Källa: Kommissionens avdelningar.

3.5 Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten

Den 18 maj 2020 överlämnade de nederländska myndigheterna en skrivelse om faktorer som är av betydelse enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de viktiga faktorer som förts fram av myndigheterna.

4. SLUTSATSER

Enligt motiveringen till Nederländernas budget planeras landets samlade offentliga underskott 2020 att ligga över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående.

⁵ Referensscenariot grundar sig på kommissionens vårprognos 2020. Efter 2021 antas finanspolitiken gradvis anpassas i enlighet med EU:s ramar för samordning och övervakning av ekonomi och offentliga finanser. Tillväxten i BNP i fasta priser beräknas enligt den s.k. EPC/OGWG T+10-metoden. Den faktiska BNP-tillväxten (i fasta priser) drivs framför allt av dess potentiella tillväxt och påverkas av eventuella ytterligare finanspolitiska anpassningar som övervägs (genom den finanspolitiska multiplikatorn). Inflationen antas konvergera gradvis till 2 %. Ränteantaganden görs utifrån förväntningarna på finansmarknaden. I det negativa scenariot görs antaganden om högre räntor (med 500 punkter) och lägre BNP-tillväxt (med -0,5 procentenheter) jämfört med referensscenariot (under hela prognosperioden).

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller efterlevnaden av underskottskriteriet 2020, får dessa faktorer av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det föreligger ett alltför stort underskott i Nederländerna 2020, eftersom skuldkvoten planeras överstiga referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

Analysen tyder sammantaget på att underskottskriteriet 2020 så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.