



Brüssel, den 29.5.2013
COM(2013) 392 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in den Niederlanden zu beenden

{SWD(2013) 392 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in den Niederlanden zu beenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 7,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.
- (3) Am 2. Dezember 2009 stellte der Rat in einem Beschluss gemäß Artikel 126 Absatz 6 AEUV fest, dass in den Niederlanden ein übermäßiges Defizit besteht, und sprach gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹ eine Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2013² aus. Um das gesamtstaatliche Defizit glaubwürdig und nachhaltig unter die Marke von 3 % des BIP zu senken, wurde den niederländischen Behörden empfohlen, die haushaltspolitischen Maßnahmen für 2010 so wie im Haushalt für 2010 vorgesehen umzusetzen und 2011 mit der Konsolidierung zu beginnen, so dass die Situation eines übermäßigen Defizits bis 2013 beendet ist. Zu diesem Zweck wurde den niederländischen Behörden geraten, eine durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung von $\frac{3}{4}$ % des BIP während des Zeitraums 2011-2013 zu gewährleisten und die Maßnahmen zu spezifizieren, die zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 erforderlich sind, sofern die zyklischen Bedingungen die Senkung des Defizits gestatten und beschleunigen und die wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Bedingungen besser ausfallen als erwartet. Als Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen legte der Rat den 2. Juni 2010 fest.
- (4) Am 15. Juni 2010 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Niederlande auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen in Befolgung der Ratsempfehlung vom 2. Dezember 2009 wirksame Maßnahmen

¹ Alle Unterlagen zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit in den Niederlanden sind abrufbar unter:http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/netherlands_en.htm

² ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

ergriffen hatten, um ihr öffentliches Defizit unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, und im Defizitverfahren gegen die Niederlande daher zum damaligen Zeitpunkt keine weiteren Schritte erforderlich waren.

- (5) Nach Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV aussprechen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen wurden und nach der Annahme der ursprünglichen Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten sind. Das Eintreten unerwarteter nachteiliger wirtschaftlicher Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen wird anhand der bei der Ratsempfehlung zugrunde gelegten Wirtschaftsprognose beurteilt.
- (6) Nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates hat der Rat außerdem Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer bestimmten Frist zu beenden. In der Empfehlung ist dem betreffenden Mitgliedstaat für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits eine Frist von höchstens sechs Monaten zu setzen. Außerdem sollte der Rat in einer Empfehlung zur Korrektur eines übermäßigen Defizits das Erreichen jährlicher Haushaltsziele verlangen, die – ausgehend von der Prognose, die der Empfehlung zugrunde liegt – mit einer jährlichen Mindestverbesserung des strukturellen Saldos, d. h. des konjunkturbereinigten Saldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen, in Einklang stehen, für die ein Richtwert von 0,5 % des BIP gilt.
- (7) Die Kommissionsdienststellen projizierten in ihrer Herbstprognose 2009, auf die sich die Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV vom 2. Dezember 2009 stützte, dass die niederländische Wirtschaft 2009 einen Rückgang von 4,5 % verzeichnen würde, um 2010 und 2011 mit einem BIP-Wachstum von $\frac{1}{4}$ % bzw. $1\frac{1}{2}$ % wieder leicht anzuziehen. Die Jahre 2012 und 2013 fielen zwar nicht mehr in den Prognosezeitraum, doch wurde unter der Hypothese, dass sich die große negative Produktionslücke bis 2015 allmählich schließen würde, für 2012 und 2013 ein höheres Wachstum erwartet als für 2011. Das BIP-Wachstum war 2009 um 3,7 % rückläufig, d. h. in einem geringeren Maße als in der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen erwartet, und 2010 fiel die exportgestützte Erholung mit 1,6% stärker als prognostiziert aus. 2011 schwächte sich das Wirtschaftswachstum allerdings auf 1 % ab und 2012 verfiel die niederländische Volkswirtschaft wieder in eine Rezession. 2011 verzeichneten die Niederlande bereits negative Quartalswachstumsraten bis auf das erste Quartal und 2012 verzeichnete die niederländische Wirtschaft einen Rückgang um 1 %. Das Wachstum gegenüber dem jeweils vorangegangenen Quartal fiel in der ersten Jahreshälfte leicht positiv aus, um sich danach wieder abzuschwächen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass das BIP-Wachstum beträchtlich niedriger ausfiel als bei einer regulären Konjunkturerholung zu erwarten gewesen wäre. Auch hat die spürbare Kontraktion der Wirtschaft negativ auf dem Arbeitsmarkt durchgeschlagen. So war ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, das reale Lohnwachstum registrierte eine Negativentwicklung und die Inlandsnachfrage ging zurück.
- (8) Die Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen projiziert einen weiteren Rückgang des realen BIP um 0,8 % im Jahr 2013, auch wenn das Wachstum ab der zweiten Jahreshälfte allmählich wieder unter einem positiven Vorzeichen stehen dürfte. Die Erholung dürfte von den Entwicklungen im Handel gestützt werden,

wohingegen die Inlandsnachfrage bis weit in das Jahr 2013 gedämpft bleiben dürfte. Die Unsicherheiten hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Aussichten, die Umsetzung der Reformvorschläge und mögliche weitere Konsolidierungsmaßnahmen bremsen die Inlandsnachfrage noch weiter ab. 2014 dürften sowohl die Exporte als auch die Importe wieder anziehen und die Inlandsnachfrage dürfte allmählich wieder an Fahrt gewinnen, was einer anfälligen Erholung durch einen Anstieg des realen BIP um 0,9 % zu Gute kommt.

- (9) Die Niederlande hatten sich zu einer Hinauszögerung der haushaltspolitischen Anpassung bis 2011 entschieden. Dieser Ansatz wurde in der Ratsempfehlung von 2009 unterstützt, die insbesondere vorsah, dass der Haushalt 2010 umzusetzen, die Konsolidierung aber erst 2011 einzuleiten sei. Daraufhin konzipierten die Niederlande ein Paket für mehrere Jahre an hauptsächlich ausgabengestützten Maßnahmen für den Zeitraum 2011-2015. Die Umsetzung der Maßnahmen bis 2013 erfolgt wie vorgesehen und ist bereits weit fortgeschritten. Nach einer unerwartet guten Entwicklung des realen BIP in den Jahren 2009 und 2010 im Vergleich zur Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen, die der EDP-Empfehlung zu Grunde lag, verschlechterte sich die Wirtschaftsentwicklung in den Niederlanden ab 2011 deutlich. Dies führte zu einer ähnlichen Entwicklung bei den öffentlichen Finanzen, die die Haushaltsziele anfangs bis 2011 einschließlich besser als erwartet erfüllten. 2011 lag das gesamtstaatliche Defizit bei 4,5 % des BIP und verbesserte sich in der Folge auf -4,1 % des BIP im Jahr 2012. Was die treibenden Kräfte des Defizits betrifft, so haben veränderte Wirtschaftswachstumsbedingungen vor allem auf die staatlichen Einnahmen durchgeschlagen. Die ursprüngliche Erholung von der Finanzkrise, die zu einer unerwartet guten Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2010 und in der ersten Hälfte von 2011 führte, bewirkte anfangs eine recht starke Einnahmenentwicklung. In der zweiten Hälfte von 2011 sowie im Jahr 2012 fielen die Einnahmen angesichts eines stockenden Wachstums allerdings wieder hinter die Erwartungen zurück. Diese nachteilige Entwicklung dürfte sich weiter fortsetzen und ist Grund für die schwache Defizitprognose. Der allgemeine Trend spiegelt die zyklische Sensitivität bei den Einnahmen wider, die für die Niederlande typisch ist.
- (10) Nach der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte sich das gesamtstaatliche Defizit 2013 weiter auf 3,6 % des BIP verbessern, was auf spürbare Konsolidierungsmaßnahmen auf der Einnahmenseite wie der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes und der Verbrauchssteuern zurückzuführen ist, wohingegen auf der Ausgabenseite konsolidierungsfreundlich die Beamtenbezüge eingefroren und die Einkommensteuerstufen nicht indexiert werden. Darüber hinaus wirken sich 2013 umfangreiche einmalige Maßnahmen auf das Defizit aus³. Der Verkauf der 4G-Mobiltelefonlizenzen und die Verstaatlichung von SNS Reaal (beide mit Auswirkungen für 2013) werden weitgehend ausgenommen. Insgesamt wirken sich die einmaligen Maßnahmen reduzierend auf das Defizit von rund 0,2 % des BIP aus, insbesondere was die Dividendenzahlungen der Nederlandsche Bank und die Erstattung der staatlichen Beiträge zum Hafenausbau durch Havenbedrijf Rotterdam betrifft. In die mehrjährigen Haushaltsprojektionen einbezogene spezifische und vereinbarte Maßnahmen führen zu laufenden Einsparungen im Jahr 2014. Überdies dürfte das Gesamtdefizit durch positive einmalige Maßnahmen wie Dividenden der Nederlandsche Bank und eine Krisenabgabe für Banken gesenkt werden. Da die

³ Diese Auslegung der Einstufung dieser Maßnahmen greift einer offiziellen Bewertung durch Eurostat nicht vor.

Einnahmen jedoch in Anbetracht einer schleppenden Erholung gedämpft ausfallen dürften, dürfte sich das gesamtstaatliche Defizit auf 3,6 % des BIP im Jahr 2014 einpendeln. In der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen ist das zusätzliche Konsolidierungspaket für 2014 jedoch nicht berücksichtigt, das von der Regierung im März 2013 vorgeschlagen, dann allerdings als Reaktion auf die mit den Sozialpartnern im April 2013 erreichte Vereinbarung wieder zurückgezogen wurde.

- (11) Die haushaltspolitische Prognose für 2014 und die Folgejahre sind mit nicht zu vernachlässigenden Umsetzungsrisiken behaftet. Was die Maßnahmen in der Koalitionsvereinbarung betrifft, kommen diese Risiken vor allem von den geplanten Effizienzgewinnen, die durch eine Dezentralisierung der Aufgaben an die Gemeinden erzielt werden sollen. In den Niederlanden werden Koalitionsvereinbarungen in der Regel weitgehend unverändert umgesetzt. In jüngster Zeit gab es aber mehrere Beispiele erheblicher Änderungen, die z. B. durch eine Neubewertung der ursprünglichen Pläne durch die Koalitionspartner oder die Vereinbarung mit den Sozialpartnern hervorgerufen wurden. Die Gesamtdefizitprognose für 2014 deutet auf jeden Fall auf einen Bedarf an erheblichen zusätzlichen Maßnahmen hin, um das Gesamtdefizit 2014 unter 3 % des BIP zu drücken.
- (12) Nach der aktualisierten Frühjahrsprognose 2013 gehen die Kommissionsdienststellen davon aus, dass sich der Struktursaldo um durchschnittlich rund 0,7 % des BIP pro Jahr während des Anpassungszeitraums 2010-2013 verbessern dürfte. Allerdings dürfte er sich 2014 um rund 0,3 Prozentpunkte verschlechtern. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognosen 2013 dürften sich die durchschnittlichen haushaltspolitischen Anstrengungen während des Zeitraums 2011-2013 den erforderlichen $\frac{3}{4}$ % des BIP annähern. Nach Anpassung an das erheblich nach unten korrigierte Wachstumspotenzial seit der Abgabe der EDP-Empfehlung 2009 und im Hinblick auf die Auswirkungen der Revisionen betreffend die Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums auf der Einnahmenseite übersteigt die durchschnittliche jährliche strukturelle Anstrengung (1,1 % des BIP) die empfohlene durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung ($\frac{3}{4}$ % des BIP) für den Zeitraum 2011-2013, die in der EDP-Empfehlung 2009 des Rates gefordert wurde, deutlich. Daher wird der Schluss gezogen, dass die Niederlande wirksame Maßnahmen in Einklang mit der Empfehlung des Rates ergriffen haben. Für den Zeitraum 2011-2013 liegt die Gesamtkonsolidierungsanstrengung bei einem Bottom-up-Ansatz bei 4 % des BIP oder rund 1,3 % des BIP jährlich und besteht im Großen und Ganzen zu jeweils gleichen Teilen aus Maßnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite. Diese Bottom-up-Bewertung der in den Jahren 2010-2013 getroffenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen bestätigt folglich den Schluss, dass die Niederlande wirksame Maßnahmen ergriffen haben.
- (13) Die Schuldendynamik hat in den Niederlanden einen ungünstigen Verlauf genommen. 2008 waren umfangreiche staatliche Maßnahmen zur Unterstützung der niederländischen Banken mit einer der Hauptgründe dafür, dass die staatliche Schuldenquote von 45,3 % des BIP im Jahr 2007 auf 58,5 % hochschnellte. Im Zeitraum 2008-2012 wuchs sie ständig bis auf 71,2 % im Jahr 2012 an. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte sich die Schuldenquote 2013 auf 74,6 % des BIP und 2014 auf 75,8 % des BIP weiter erhöhen. Dies ist vor allem das Ergebnis der anhaltenden Gesamtdefizite in Verbindung mit einem niedrigen nominalen BIP-Wachstum. Zudem zeitigten die EFSF- sowie die ESM-Operationen zugunsten des gesamtstaatlichen Schuldenstands

nur einen geringen positiven Effekt. Der Sprung bei der für 2013 erwarteten Bruttoschuldenquote impliziert schuldensteigernde Operationen in Höhe von rund 1 % des BIP, die mit der Verstaatlichung von SNS Reaal Anfang 2013 in Verbindung stehen (zusätzlich zu den defizitsteigernden Maßnahmen in Höhe von rund 0,6 % des BIP).

- (14) Gemäß den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unter Berücksichtigung all dieser Faktoren, insbesondere der deutlichen Verschlechterung der Haushaltslage infolge der schwächeren Gesamtwirtschaftslage im Vergleich zur ursprünglichen Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV, ist eine neue Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits der Niederlande bis 2014 gerechtfertigt.
- (15) Vor dem Hintergrund hoher Unsicherheiten hinsichtlich der Wirtschafts- und Haushaltsentwicklungen sollte das Haushaltsziel, das für das letzte Jahr des Korrekturzeitraums empfohlen wird, klar unter dem Referenzwert festgelegt werden, um eine wirksame und lang anhaltende Korrektur innerhalb der erbetenen Frist zu gewährleisten.
- (16) Die Einräumung eines weiteren Jahres für die Korrektur des übermäßigen Defizits würde der Erreichung von Zwischenzielen für das Gesamtdefizit von 3,6% des BIP für 2013 und 2,8 % des BIP für 2014 angemessen sein. Die zugrundeliegende Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos, die bei diesen Zielen berücksichtigt wurde, liegt bei 0,6 % des BIP im Jahr 2013 und 0,7 % des BIP im Jahr 2014. Zur Erreichung dieser zuvor genannten strukturellen Ziele müssten die niederländischen Behörden die geplante strukturelle Anstrengung 2013 erfüllen und für 2014 zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen von mindestens 1 % des BIP ergreifen, die über die bereits im Referenzszenario enthaltenen hinausgehen. Diese Ziele berücksichtigen das Erfordernis, die negativen Zweitrundeneffekte der haushaltspolitischen Konsolidierung auf die öffentlichen Finanzen mittels ihrer Auswirkungen auf das BIP-Wachstum zu kompensieren.
- (17) Der Bericht der Europäischen Kommission über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus dem Jahr 2012 zeigt auf, dass sich die Niederlande kurzfristig keiner fiskalischen Stresssituation gegenüber sehen dürften. Mittel- bis langfristig hat das Land ein mittleres Tragfähigkeitsrisiko. Auch wenn die Reform der Altersversorgung 2013 ein wichtiger positiver Schritt ist, bedarf es weiterer Maßnahmen, um insbesondere die langfristigen Gesundheitsausgaben zu drücken und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in jeder Hinsicht zu gewährleisten.
- (18) Die Niederlande erfüllen die Bedingungen, die in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit für die Verlängerung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits festgelegt sind -

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

- (1) Die Niederlande sollten das derzeitige übermäßige Defizit spätestens bis zum Jahr 2014 beenden.
- (2) Die Niederlande sollten ein Ziel für das öffentliche Gesamtdefizit von 3,6 % des BIP im Jahr 2013 und 2,8 % des BIP im Jahr 2014 verfolgen, das gemäß der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen mit einer Verbesserung des strukturellen Saldos von rund 0,6 % bzw. 0,7 % des BIP einhergeht.

- (3) Die Niederlande sollten die bereits mit dem Haushalt 2013 angenommenen mehrjährigen Maßnahmen umsetzen und für einen eventuellen Ausgleich sorgen, sollten sie nicht die vorgesehene Wirkung zeitigen, sowie weitere Maßnahmen umsetzen, die zu einer Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2014 ausreichen. Der Rat setzt den niederländischen Behörden eine Frist bis zum [1. Oktober], um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und gemäß Artikel 3 Absatz 4a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates ausführlich über die zur Erreichung der Ziele geplante Konsolidierungsstrategie Bericht zu erstatten.

Um den Erfolg der Haushaltskonsolidierungsstrategie zu gewährleisten, ist es zudem von Bedeutung, die Haushaltskonsolidierung mit umfassenden Strukturreformen zu unterlegen, so wie sie der Rat den Niederlanden im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen hat, und sie mit jenen in Verbindung stehen, die vorbeugend im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht durchgeführt werden.

Die vorliegende Empfehlung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*