



Bruxelles, den 16.11.2015
COM(2015) 801 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Danmark

Rapport udarbejdet i henhold til traktatens artikel 126, stk. 3

DA

DA

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Danmark

Rapport udarbejdet i henhold til traktatens artikel 126, stk. 3

1. INDLEDNING

Der er i artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fastsat en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ("EDP-proceduren"). Proceduren er nærmere specificeret i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 om "*fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud*"¹, som indgår i stabilitets- og vækstpagten.

I henhold til artikel 126, stk. 2, i TEUF skal Kommissionen overvåge, om budgetdisciplinen overholdes, på grundlag af to kriterier, nemlig: a) hvorvidt den procentdel, som det forventede eller faktiske offentlige underskud udgør af bruttonationalproduktet (BNP), overstiger referenceværdien på 3 % (medmindre denne procentdel er faldet væsentligt og vedvarende og har nået et niveau, der ligger tæt på referenceværdien, eller overskridelsen af referenceværdien kun er exceptionel og midlertidig, og nævnte procentdel fortsat ligger tæt på referenceværdien), og b) hvorvidt den procentdel, som den offentlige gæld udgør af BNP, overstiger referenceværdien på 60 %, (medmindre denne procentdel mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed).

Det fastsættes i artikel 126, stk. 3, i TEUF, at hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et eller begge af disse kriterier, skal Kommissionen udarbejde en rapport. I rapporten skal der ligeledes "*tages hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt*".

Denne rapport, som er det første skridt i EDP-proceduren, indeholder en analyse af Danmarks overholdelse af underskudskriteriet i traktaten og er udarbejdet under behørig hensyntagen til den økonomiske baggrund og andre relevante forhold.

Ifølge data indsendt den 13. oktober 2015 af Danmarks Statistik² og derefter valideret af Eurostat³ var der i 2014 et overskud på den offentlige budgetsaldo i Danmark på 1,5 % af BNP, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 45,1 % af BNP. Ifølge de af Danmark indsendte data ventes der for 2015 et underskud på budgetsaldoen på 3,3 % af BNP, hvilket

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6. Rapporten tager også hensyn til "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form", som Økofin-rådet godkendte den 3. september 2012, og som findes på:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 skal medlemsstaterne to gange om året underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres offentlige gæld. Danmarks seneste indberetning findes på:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

³ Eurostats pressemeddelelse nr. 186/2015 af 21. oktober 2015.

er mere end den i traktaten fastsatte referenceværdi på 3 % af BNP, mens gældskvoten ventes at falde til 39,8 %, altså under de 60 %, der er fastsat som referenceværdi i traktaten (se tabel 1). I den danske regerings finanslovsforlag, der blev offentliggjort den 29. september 2015, anslås underskuddet til at ville ligge på 3,0 % af BNP i 2015. Ifølge finanslovsforslaget ventes det at falde til 2,8 % af BNP i 2016, mens gældskvoten forventes at udgøre 38,9 % i 2016.

Dette bekræftes af Kommissionens efterårsprognose 2015, der forudsiger et offentligt underskud på 3,3 % af BNP i 2015 og 2,5 % i 2016 og en offentlig bruttogæld på 39,3 % af BNP i 2016.

Tabel 1. Offentligt underskud og/eller offentlig bruttogæld (i % af BNP)

		2012	2013	2014	2015		2016	2017
				KOM	KOM	EDP-indberetning okt. 2015	KOM	KOM
Underskuds-kriterie	Offentlig saldo	-3,6	-1,3	1,5	-3,3	-3,3	-2,5	-1,7
	Offentlig bruttogæld	45,6	45,0	45,1	40,2	39,8	39,3	38,3
Gældskriterie	Ændring strukturel saldo	0,0	-0,2	0,6	-2,3	n.a.	-1,4	-1,0
	Krævet tilpasning	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene og Kommissionens 2015-efterårsprognose, EDP-indberetning fra Danmark okt. 2015

Tallene for det forventede underskud i 2015 i Danmarks EDP-indberetning giver umiddelbart anledning til at konkludere, at der er tale om et uforholdsmæssigt stort underskud i Danmark i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand, men før der kan drages en endelig konklusion herom, må der tages hensyn til alle relevante forhold.

Kommissionen har derfor udarbejdet denne rapport, som indeholder en samlet vurdering af, om traktatens referenceværdi på 3 % af BNP vil være overholdt, når der er taget hensyn til alle relevante forhold. Afsnit 2 i rapporten indeholder en gennemgang af underskudskriteriet. Afsnit 3 ser på udviklingen i gælden. Afsnit 4 omhandler relevante forhold. Der er i denne rapport taget hensyn til Kommissionens 2015-efterårsprognose, der blev offentliggjort den 5. november 2015.

2. UNDERSKUDSKRITERIET

I 2015 ventes det offentlige underskud ifølge de data, Danmarks Statistik har indsendt til Eurostat, at nå op på 3,3 %, hvilket skal ses på baggrund af et overskud på 1,5 % af BNP i 2014. De seneste officielle prognoser fra den danske regering i finanslovsforslaget peger på et underskud på 3,0 % af BNP i 2015. Selv om det ligger over de 3 % af BNP, ventes det forventede underskud i 2015 ifølge EDP-indberetningen fra oktober 2015 at ligge tæt på den i traktaten fastsatte referenceværdi.

Den forventede overskridelse af den traktatfastsatte referenceværdi på 3 % af BNP kan anses for at være exceptionel. Den beror i særdeleshed på en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for regeringens kontrol i stabilitets- og vækstpagtens forstand, idet den især skyldes ekstraordinære tab på grund af tekniske fejl i det fælles inddrivelsessystem, EFI, der har resulteret i et ekstraordinært tab på inddrivelse af skatterestancer. Den 7. september 2015 besluttede de danske skattemyndigheder at standse den automatiske inddrivelse af skatterestancer på grund af en række juridiske problemer, som kammeradvokaten havde

påpeget. Kammeradvokaten pegede på, at de tekniske fejl i EFI-systemet ikke alene har gjort en del skatterestancer forældede, men også i nogle tilfælde har resulteret i, at der blev inddrevet restancer, der rent faktisk allerede var blevet forældede. Tabene på grund af disse fejl, som ikke var forudset af den danske regering, anslås til at beløbe sig til 5 mia. DKK i hvert af de tre år (0,3 % af BNP). Da der ikke fandtes noget officielt overslag over disse tab den 29. september 2015, hvor finanslovsforslaget blev offentliggjort, er disse tab ikke indregnet i den seneste prognose fra den danske regering. Dette giver en fuldstændig forklaring på den forskel på 0,3 % af BNP, der er mellem regeringens skøn over det offentlige underskud i 2015 fra september og EDP-indberetningen fra oktober 2015.

Sammenfattende kan det konkluderes, at det forventede offentlige underskud ligger tæt på referenceværdien på 3 % af BNP, og at den forventede overskridelse af referenceværdien er exceptionel og midlertidig i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. I særdeleshed bemærkes desuden, at underskuddet ifølge Kommissionens efterårsprognose 2015 vil falde ned under den traktatfaste referenceværdi i 2016. Underskuddet ventes fortsat at holde sig under referenceværdien i 2017. Denne analyse peger i retning af, at traktatens underskudskriterie under hensyntagen til de ovennævnte forhold bør anses for aktuelt at være opfyldt.

3. UDVIKLINGEN I GÆLDEN

Den offentlige bruttogæld har generelt været nedadgående gennem de seneste 20 år. Under finanskrisen skete der imidlertid en betydelig stigning i gældskvoten, fra 27,3 % i 2007 til 46,4 % i 2011. Siden 2011 har gældskvoten vedvarende været moderat faldende, og den lå ved udgangen af 2014 på 45,1 % (-1,3 % af BNP i forhold til 2011). Faldet i gældskvoten i denne periode skyldtes hovedsagelig stockflowtilpasninger og den positive primære saldo i 2014 (se tabel 2).

Den offentlige bruttogæld ventes at falde kraftigt med ca. 5 % af BNP i 2015. Denne nedgang bør ses i lyset af, at udstedelsen af danske statsobligationer midlertidig blev stillet i bero fra ultimo januar 2015 til primo oktober 2015. Dette ekstraordinære finanspolitiske skridt blev taget for at dæmpe det apprecieringspres på kronen, der opstod i årets begyndelse, efter at den schweiziske centralbank i midten af januar 2015 besluttede at opgive at lade schweizerfrancen være bundet til euroen. Finansieringsbehovet i 2015 er blevet dækket ved at trække på statens konto i Nationalbanken.

Tabel 2: Gældsdynamik

	2012	2013	2014	2015		2016	2017
	KOM	KOM	KOM	KOM	EDP- indberetning okt. 2015	KOM	KOM
Bruttogældskvot	45,6	45,0	45,1	40,2	39,8	39,3	38,3
Ændring bruttogældskvot (1 = 2+3+4)	-0,8	-0,5	0,1	-5,0	n.a.	-0,9	-1,0
<i>Årsager:</i>							
• Primær saldo (2)	1,8	-0,5	-3,1	1,8	n.a.	1,2	0,5
• "Sneboldeffekt" (3)	1,0	1,3	0,7	0,2	n.a.	-0,1	-0,1
<i>heraf:</i>							
<i>Renteudgifter</i>	1,8	1,7	1,5	1,5	n.a.	1,2	1,2
<i>Vækst i reallt BNP</i>	0,3	0,2	-0,5	-0,7	n.a.	-0,8	-0,7
<i>Inflation (BNP-deflator)</i>	-1,1	-0,7	-0,3	-0,6	n.a.	-0,6	-0,6
• Stockflowjusteringer (4)	-3,6	-1,3	2,4	-6,9	n.a.	-2,0	-1,4
<i>heraf:</i>							
<i>Periodiseringsforskel</i>							
<i>Nettoakkumulation af finansielle aktiver</i>							
<i>Værdiansættelses- og residueffekt</i>							
Ann.:							
^a I % af BNP.							
^b Ændringen i bruttogældskvoten kan opgøres således:							
	$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$						
	<p>hvor <i>t</i> er tiden, <i>D</i>, <i>PD</i>, <i>Y</i> og <i>SF</i> står for hhv. offentlig gæld, primært underskud, nominelt BNP og stockflowjusteringer, og <i>i</i> og <i>y</i> er gennemsnitlige gældsomkostninger og vækst i nominelt BNP. Parentesen betegner sneboldeffekten, dvs. renteudgifternes og den økonomiske væksts samlede virkninger for gældskvoten.</p>						
	<p><i>Kilde:</i> Eurostat og Kommissionens 2015-efterårsprognose samt EDP-indberetning fra Danmark okt. 2015</p>						

4. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF skal der i Kommissionens rapport "ligeledes tages hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt." I artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det hedder, at der skal tages behørigt hensyn til "alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overskridelsen af referenceværdien, og som medlemsstaten har forelagt Kommissionen og Rådet".

Eftersom gældskvoten ligger under referenceværdien i traktaten, skal der tages hensyn til de relevante forhold i alle faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, også selv om overskridelsen af referenceværdien på 3 % af BNP hverken er tæt på eller midlertidig (jf. artikel 2, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97).

I lyset af det ovenstående gennemgås nedenfor følgende relevante forhold: 1) den økonomiske situation på mellemlang sigt, 2) budgetstillingen på mellemlang sigt (herunder offentlige investeringer), 3) udviklingen, dynamikken og holdbarheden i den offentlige gæld på mellemlang sigt, 4) andre forhold, som medlemsstaten har peget på, og 5) andre forhold, som Kommissionen finder relevante

4.1. Den økonomiske situation på mellemlang sigt

Konjunkturforhold og potentiel vækst

Den danske økonomi har været præget af, at den ret langsomt kom ud af den globale økonomiske krise i 2008-2009. BNP faldt kraftigt under krisen, med hele 7,4 % fra fjerde kvartal 2007 til andet kvartal 2009. Denne afmatning blev forstærket af, at økonomien i årene forud for krisen havde været overophedet, og da boligboblen bristede, førte det til øget konsolidering i de danske husholdninger og et svagt indenlandsk forbrug. Efterveerne efter krisen har resulteret i, at det gik langsomt med at få genoprettet den danske økonomi, og BNP lå i andet kvartal 2015 stadigvæk under niveauet fra før krisen. Ifølge Kommissionens 2015-efterårsprognose er genopretningen af den danske økonomi på det seneste taget til i fart, og BNP-væksten ventes at stige fra 1,1 % i 2014 til 1,6 % i 2015 og 2,0 % i 2016.

Der ventes også et opsving i den potentielle BNP-vækst i årene 2014-2017 efter lavpunktet på 0,3 % i 2012-2013. I 2015 ventes en potentiel vækst på 0,7 %, og den forudses at stige til 1,1 % inden udgangen af 2017, især på grund af en positiv udvikling på arbejdsmarkedet samt en øget, men stadigvæk lav, kapitalakkumulation og totalfaktorproduktivitet. Til trods for det forventede opsving i løbet af prognoseperioden er der dog set ud fra et historisk perspektiv fortsat tale om en lav potentiel vækst. Historisk har den gennemsnitlige potentielle BNP-vækst (siden 1966) ligget på 2,0 %, men væksten har i hele perioden været nedadgående. Outputgabet anslås til -2,8 % af det potentielle reale BNP i 2015. Eftersom væksten i det reale BNP ventes at blive højere end i det potentielle i løbet af prognoseperioden, må outputgabet også ventes at blive indsnævret til -1,2 % af det potentielle reale BNP inden udgangen af 2017.

Tabel 3: Makroøkonomisk udvikling og budgetudvikling^a

	2012	2013	2014	2015		2016	2017
	KOM	KOM	KOM	KOM	EDP- indberetning okt. 2015	KOM	KOM
Realt BNP (ændring i %)	-0,7	-0,5	1,1	1,6	n.a.	2,0	1,8
BNP-deflator (ændring i %)	2,5	1,5	0,8	1,4	n.a.	1,5	1,6
Potentielt BNP (ændring i %)	0,3	0,3	0,5	0,7	n.a.	1,0	1,1
Outputgab (i % af potentielt BNP)	-3,4	-4,2	-3,6	-2,8	n.a.	-1,9	-1,2
Offentlig bruttogæld	45,6	45,0	45,1	40,2	39,8	39,3	38,3
Offentlig saldo	-3,6	-1,3	1,5	-3,3	-3,3	-2,5	-1,7
Primær saldo	-1,8	0,5	3,1	-1,8	n.a.	-1,2	-0,5
Engangs- og andre midlertidige foranstaltninger	-1,5	1,5	3,2	0,8	n.a.	0,1	0,0
Faste bruttoinvesteringer	3,9	3,7	3,9	3,7	n.a.	3,5	3,4
Konjunkturkorrigeret saldo	-1,5	1,3	3,8	-1,5	n.a.	-1,3	-1,0
Konjunkturkorrigeret primær saldo	0,4	3,1	5,3	0,0	n.a.	-0,1	0,2
Strukturel saldo ^b	0,0	-0,2	0,6	-2,3	n.a.	-1,4	-1,0
Strukturel primær saldo	1,9	1,6	2,1	-0,8	n.a.	-0,1	0,2

Ann.:
^a I % af BNP, medmindre andet er angivet.
^b Konjunkturkorrigeret saldo uden engangs- og andre midlertidige foranstaltninger.
Kilde: Kommissionens 2015-vinterprognose (KOM), EDP-indberetning fra Danmark okt. 2015

De seneste strukturreformer

Danmark har ingen uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer⁴. I den dybdegående undersøgelse af den danske økonomi, der blev udarbejdet i 2014 inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, drog Kommissionen den konklusion, at risiciene i forbindelse med tab af eksportmarkedsandele og den store gæld i den private sektor syntes at være mere begrænsede end i tidligere år. Denne vurdering blev foretaget i lyset af en forbedret konkurrenceevne, tilpasninger på boligmarkedet og en stabil finanssektor.

I 2015-landerapporten konkluderede Kommissionen, at Danmark havde gjort visse fremskridt med hensyn til efterlevelse af de landespecifikke henstillinger fra 2014. Der var gjort betydelige fremskridt med hensyn til en fortsat forsigtig finanspolitik på mellemlang sigt og bevarelse af sunde offentlige finanser. Der var gjort visse fremskridt i relation til arbejdsmarkedsreformer, med foranstaltninger til forbedring af beskæftigelsesegnetheden for personer på kanten af arbejdsmarkedet og forbedring af uddannelsesresultaterne og forbindelsen til arbejdsmarkedet. Igennem de seneste par år er der i særdeleshed iværksat betydelige strukturreformer inden for dagpengesystemet, flexjobordningen, aktive arbejdsmarkedspolitikker og uddannelse. Der var gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at skabe øget konkurrence i de servicebrancher, der retter sig mod hjemmemarkedet. I detailsektoren lægger de strenge regler i planloven - både med hensyn til detailbutikkers størrelse og placering - fortsat hindringer i vejen for øget konkurrence. Byggesektoren er hæmmet af restriktive godkendelses- og certificeringsordninger.

På baggrund af denne vurdering blev der den 13. maj 2015 rettet to landespecifikke henstillinger til Danmark: om at undgå at fravige det mellemfristede mål i 2016 og om at fremme produktiviteten, især inden for de indenlandsk orienterede servicebrancher, herunder detail- og byggesektoren.

4.2. Budgetstillingen på mellemlang sigt

Samlet saldo, strukturel saldo og tilpasninger i retning af det mellemfristede mål

Den offentlige budgetsaldo har svinget meget i de senere år. Efter et underskud på 1,3 % af BNP i 2013 udviste budgetsalden i 2014 et overskud på 1,5 % af BNP. Budgetsalden ventes at blive negativ igen i 2015, med et forventet underskud på 3,3 % af BNP. Disse udsving skal ses i lyset af en engangsforanstaltning på indtægtssiden i forbindelse med en omlægning af beskatningen af eksisterende kapitalpensionsopsparinger. Denne finanspolitiske foranstaltning, der trådte i kraft i 2013, gav ekstraordinære indtægter på 1,5 % af BNP i 2013 og 3,2 % af BNP i 2014. Indtægterne heraf ventes at blive betydeligt lavere i 2015, nemlig på 0,8 % af BNP. Eftersom ordningen udløber ved udgangen af 2015, ventes der ingen ekstra indtægter efter dette år.

Ifølge Kommissionens 2015-efterårsprognose ventes den offentlige budgetsaldo i 2015 desuden at blive negativt påvirket af en nedgang i de volatile indtægtsposter såsom indtægter af olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen og skatten på pensionsafkast. Dette fald i indtægterne vil midlertidigt øge det offentlige underskud.

⁴ Se Kommissionens meddelelse COM(2015) 85.

Baseret på Kommissionens prognoser for tidligere år anses Danmark for at befinde sig i meget dårlige tider i 2015. Derfor, og i betragtning af at den offentlige bruttogæld ligger under 60 % af BNP, fritages Danmark for at foretage nogen finanspolitisk indsats 2015.

I 2015 ventes den strukturelle saldo fra en udgangsposition, der lå et godt stykke over den mellemfristede målsætning (-0,5 % af BNP), at blive til et strukturelt underskud på 2,3 % af BNP, hvilket tyder på, at der er risiko for en betydelig afvigelse fra den mellemfristede målsætning (en forskel på -1,1 % af BNP). Ser man på 2014 og 2015 under ét, er der imidlertid ingen afvigelse med hensyn til den strukturelle saldo. I relation til udgiftsbenchmarket ser der ud til at være risiko for en vis afvigelse (på -0,3 % af BNP) i 2015, mens målsætningen er opfyldt (+ 0,9 % af BNP) i 2014 og 2015 under ét. I sådanne situationer foretager Kommissionen en samlet vurdering. I Danmark er flere af statens indtægter meget volatile, det gælder bl.a. indtægterne fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen og skatten på pensionsafkast. Denne volatilitet i indtægterne kommer fuldt ud til udtryk i den strukturelle saldo. Eftersom forværringen af den strukturelle saldo hænger sammen med de volatile indtægtselementer, må udgiftsbenchmarket nok anses for at være en bedre indikator for den fornødne finanspolitiske indsats i den aktuelle situation. En foranstaltning på indtægtssiden i forbindelse med skatten på pensionsafkast har imidlertid indvirkning på mønsteret i udgiftsvæksten uden diskretionære indtægtsforanstaltninger (nettoudgiftsstigning) i årene 2013-2016. Virkningerne af denne foranstaltning, som ventes at øge indtægterne i hovedsagelig 2013 og 2014, tager imidlertid af i 2015 og 2016. Nettoudgiftsstigningerne i 2015 og 2016 kan derfor anses for at modsvare den betydelige nedgang i nettoudgifterne i 2013. De danske myndigheder øgede imidlertid ikke udgifterne svarende til, hvad merindtægterne i disse år åbnede mulighed for. Hvis denne forbigående virkning filtreres ud af beregningerne, vil der ikke være nogen afvigelse fra udgiftsbenchmarket. Den samlede vurdering peger derfor på en risiko for en vis afvigelse fra den mellemfristede målsætning i 2015.

I 2016 ventes en forbedring af den strukturelle saldo med 0,9 % af BNP, hvilket vil resultere i en positiv forskel på 0,9 % af BNP i forhold til kravet, mens der for udgiftsbenchmarket ses en risiko for en vis afvigelse (en forskel på -0,3 % af BNP). For både 2015 og 2016 ser der for den strukturelle saldus vedkommende ud til at være risiko for en vis afvigelse (en gennemsnitlig årlig afvigelse på -0,1 % af BNP), mens der for udgiftsbenchmarkets vedkommende synes at være risiko for en betydelig afvigelse (gennemsnitlig årlig afvigelse på -0,3 % af BNP). Også her er det nødvendigt at foretage en samlet vurdering. Ligesom i 2015 vil den videre udfasning af kapitalpensionsforanstaltningen i 2016 påvirke mønsteret i nettoudgiftsvæksten. Hvis den forbigående foranstaltning filtreres ud, vil nettoudgiftsstigningen i 2016 ikke afvige fra benchmarket, hverken i 2016 eller i 2015 og 2016 under ét. Den samlede vurdering peger derfor på en risiko for en vis afvigelse fra det mellemfristede mål i 2015 og 2016 under ét.

Der er betragtelige forskelle mellem Kommissionens og den danske regerings skøn for den strukturelle saldo. Disse forskelle skyldes metodeforskelle og kan i vid udstrækning forklares med den måde, hvorpå de volatile indtægtselementer behandles. I sit skøn over den strukturelle saldo korrigerer den danske regering for midlertidige udsving i indtægter, som efter dens opfattelse ikke er tæt relaterede til de økonomiske konjunkturer. Sådanne indtægter er f.eks. indtægterne af olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen og pensionsafkastskatten. Den danske regering estimerer et strukturelt niveau for disse indtægter, og en eventuel afvigelse fra dette strukturelle niveau vil ikke få indvirkning på den strukturelle saldo. Ifølge den opdaterede mellemsigtede prognose, regeringen fremlagde den 29. september 2015, ventes

indtægterne heraf at have ligget 1,0 % af BNP over det strukturelle niveau i 2014 og 1,2 % af BNP under det strukturelle niveau i både 2015 og 2016. På grund af de ovennævnte metodeforskelle påvirker dette lave indtægtsniveau i 2015-2016 ikke den danske regerings skøn over struktursaldoen, hvorimod det har fuld indvirkning på Kommissionens prognose. Det er forklaringen på størsteparten af forskellen mellem Kommissionens og den danske regerings estimat af den strukturelle saldo i 2015-2016. I 2015 beror en anden kilde til afvigelser på, at det ekstraordinære tab på inddrivelse af skatterestancer i forbindelse med EFI-sagen ikke er klassificeret som en engangsforanstaltning af Kommissionen, hvorimod den danske regering behandler det som et engangsfænomen.

Ifølge de seneste skøn fra den danske regering (fra 29. september 2015) anslås den strukturelle saldo til -0,9 % af BNP i både 2014 og 2015. I begge årene lå den anslåede strukturelle saldo inden for -0,5 %-grænsen i den danske budgetlov på det tidspunkt, hvor finanslovsforslaget blev offentliggjort, men den er sidenhen blevet nedjusteret. Denne nedjustering afspejler ikke nye finanspolitiske foranstaltninger, eftersom budgetloven ikke giver regeringen mulighed for efter finanslovsforslagets offentliggørelse at indføre nye politikforanstaltninger, der resulterer i en overskridelse af denne grænse på -0,5 % af BNP. Den strukturelle saldo anslås i 2016 til -0,4 % af BNP, hvorefter der ventes en gradvis forbedring frem til balance i 2020.

Offentlige investeringer

Under krisen gjorde de danske myndigheder aktivt brug af offentlige investeringer til at stimulere økonomien. De offentlige investeringer steg fra et gennemsnitsniveau på 2,8 % af BNP i årene 2000-2007 til 3,7 % af BNP i 2011-2014. De tilsvarende tal for EU-15-gennemsnittet er 3,0 % af BNP i årene 2000-2007 og 2,9 % af BNP i 2011-2014. De offentlige investeringer i Danmark ventes at holde sig på et stabilt højt niveau i prognoseperioden. Der forudses en nedgang i de offentlige investeringer fra 3,7 % af BNP i 2015 til 3,4 % af BNP i 2017. I hele perioden ventes den offentlige investeringskvote at ligge over den offentlige underskudskvote.

4.3. Offentlig gæld på mellemlang sigt

Ifølge den rapport om befolkningens aldring, der blev udsendt den 12. maj 2015, ventes den offentlige bruttogæld i Danmark at falde fra 45 % af BNP ved udgangen af 2014 til 31 % af BNP i 2025, og den vil altså fortsat holde sig et godt stykke under den traktatfaste referenceværdi på 60 % af BNP. Rapporten indeholder langsigtede budgetfremskrivninger af aldersrelaterede udgifter såsom pensionsudgifter, sundhedsudgifter, langtidsplejeudgifter, uddannelsesudgifter og dagpengeudgifter.

I rapporten konkluderes det, at der i Danmark ser ud til at være lav risiko omkring de offentlige financers holdbarhed. På mellemlang sigt ligger holdbarhedsgabet på -2,6 % af BNP, hvilket peger på lav risiko på mellemlang sigt. Også på lang sigt ser risikoen ud til at være lav i Danmark. Det langsigtede holdbarhedsgab, dvs. den tilpasningsindsats, der er nødvendig for at afværge en støt stigende gældskvote, anslås til 1,4 % af BNP.

4.4. Andre forhold, som Kommissionen finder relevante

Der er i de senere år gennemført reformer af de finanspolitiske rammer i Danmark. De danske myndigheder udsender mellemsigtede budgetstrategier, der gælder på alle forvaltningsniveauer. Eftersom Danmark har ratificeret traktaten om stabilitet, samordning og styring og valgt at anvende dens artikel 14, stk. 5, er landet bundet af traktatens indhold, bl.a. finanspagten. De finanspolitiske rammer i Danmark består af budgetloven, en mellemsigtet

budgetstrategi (aktuelt frem til 2020) samt stabilitets- og vækstpagten. Det grundlæggende budgetprincip i disse rammer er målsætningen om holdbarhed i de offentlige finanser og om at sikre balance eller overskud på den strukturelle saldo i 2020.

Budgetloven fra 2012 gennemførte traktatens bestemmelser og indførte bl.a. en regel om et budget i strukturel balance, med en korrektionsmekanisme og en uafhængig kontrol. Det betyder, at når finanslovsforslaget fremlægges i august hvert år, må underskuddet på den strukturelle saldo ikke overstige den mellemfristede målsætning på -0,5 % af BNP. I tiden efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget må der ikke træffes politiske beslutninger, der fører til en overskridelse af den mellemfristede målsætning. Hvis prognoserne tyder på en væsentlig afvigelse fra det mellemfristede mål - dvs. et strukturelt underskud på 1,0 % af BNP - bliver der udløst en korrektionsmekanisme.

De finanspolitiske mål hviler på bindende, flerårige udgiftslofter gældende for alle tre forvaltningsniveauer og omfattende ca. $\frac{3}{4}$ af alle offentlige udgifter. Sammen med det finanslovsforslag, der blev fremlagt i september 2015, fremlagde regeringen også et forslag til reviderede udgiftslofter for 2015-2018 samt nye lofter for 2019. De nye forslag er baseret på en opdateret mellemsigtet prognose. Desuden er der indført sanktioner i tilfælde af, at udgiftslofterne ikke overholdes. Udgiftslofterne trådte i kraft i 2014 og ser ud til at have resulteret i øget budgetdisciplin.

Overholdelsen af de nationale budgetregler kontrolleres af en uafhængig finanspolitisk institution, som udarbejder makroøkonomiske prognoser. Det Økonomiske Råd er udpeget som "finanspolitisk vogter" og fører tilsyn med de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt og balance på mellemlang sigt. Nærmere bestemt vurderer og kontrollerer det, om finanspolitikken er i overensstemmelse med budgetloven, vurderer, om udgiftslofterne er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og kontrollerer, at udgiftslofterne overholdes. Det Økonomiske Råd offentliggør desuden halvårslige prognoser over den danske økonomi og de offentlige finanser.

4.5. Andre forhold påpeget af medlemsstaten

I et brev af 3. november 2015 fremførte den danske regering i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 en række relevante forhold. I brevet bekræfter regeringen, at det skøn over det offentlige underskud i 2015 på 3,3 % af BNP, som blev indsendt til Eurostat i EDP-indberetningen fra oktober 2015, stemmer overens med finansministeriets aktuelle skøn for 2015.

Finansministeriet understreger, at den fortsatte overholdelse af stabilitets- og vækstpagten er et prioriteret mål for den danske regering, og at den forventede overskridelse af referenceværdien i 2015 ikke beror på diskretionære, underskudsforøgende finanspolitiske foranstaltninger. Myndighederne gør gældende, at overskridelsen af referenceværdien i 2015 kan anses for at være *exceptionel og midlertidig*, samtidig med at underskuddet fortsat ligger *tæt på* referenceværdien som krævet i stabilitets- og vækstpagten, og at kravene i traktatens artikel 126, stk. 2, litra a), således er opfyldt. Dette stemmer overens med Kommissionens vurdering.

I sit brev fremfører den danske regering følgende *relevante forhold*:

I EDP-indberetningen fra oktober 2015 indgår der i det anslåede offentlige underskud i 2015 en teknisk engangsforanstaltning, der skyldes et ekstraordinært tab på inddrivelse af skatterestancer, som i 2013, 2014 og 2015 har øget underskuddet med 0,3 % af BNP i hvert af årene. Dette tekniske forhold forklarer fuldt ud overskridelsen af referenceværdien.

I årene frem til 2020 ventes en yderligere forbedring af den samlede saldo, primært på grund af konjunkturudviklingen, men også på grund af strukturelle forbedringer. For det første er underskuddet i 2015 og 2016 negativt påvirket af udsving i indtægterne af pensionsafkastskatten og Nordsøindtægterne. For det andet indeholder finanslovsforslaget for 2016 en diskretionær forbedring på 5 mia. DKK (ca. 0,25 % af BNP) med henblik på at nedbringe det strukturelle underskud. På basis af det danske finansministeriums metodologi forventes det således, at den strukturelle saldo kommer til at ligge på -0,4 % af BNP i 2016 og gradvis vil blive forbedret henimod målet om balance i 2020.

Danmark har tradition for solide offentlige finanser med en faktisk og en strukturel saldo tæt på balance eller overskud og en lav bruttogæld. De offentlige finansers holdbarhed er blevet sikret ved en lang række reformer i de seneste år (der har resulteret i en positiv national holdbarhedsindikator, som anslås til 0,2 % af BNP, og en "lav" holdbarhedsrisiko baseret på S0-, S1- og S2-indikatorerne i Kommissionens Debt Sustainability Monitor). Bruttogældskvoten ventes at falde en smule fra 39 % af BNP i 2016 til 35 % af BNP i 2020 - og holder sig således et godt stykke under den traktatfastsatte referenceværdi på 60 %.

Danmark har hidtil altid vist sig i stand til at overholde kravene i stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del. Desuden er den mellemfristede målsætning på -0,5 % af BNP, som Danmark har valgt at opstille, mere ambitiøs end minimumskravet.

Den danske finanspolitik planlægges inden for de solide rammer, der udgøres af den danske budgetlov, EU-kravene og den mellemsigtede plan frem mod 2020, hvis krav indgår i den danske budgetlov. Enhver negativ afvigelse fra den mellemfristede målsætning skal korrigeres fuldt ud, allerede året efter at den opstod, uanset afvigelsens størrelse. Der er fastsat bindende udgiftslofter for alle forvaltningsniveauer, der sikrer, at de overordnede mål for finanspolitikken nås. De finanspolitiske rammer bidrager til en høj grad af tillid til den danske økonomi og afspejles af en høj kreditrating (AAA).

5. KONKLUSION

Det offentlige underskud i Danmark ventes at nå op på 3,3 % af BNP i 2015, hvilket er over, men tæt på de 3 % af BNP, der er fastsat som referenceværdi i traktaten. Den forventede overskridelse af referenceværdien i traktaten kan betegnes som exceptionel i stabilitets- og vækstpagtens forstand. Den kan desuden betragtes som midlertidig. Dette peger i retning af, at traktatens underskudskriterie er opfyldt.

Kommissionen har i denne rapport tillige set på relevante forhold. Som helhed forekommer det at kunne udledes af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/97 bør anses for aktuelt at være opfyldt, samtidig med at den offentlige bruttogæld fortsat ligger et godt stykke under referenceværdien på 60 %.