



Bruxelles, den 2.6.2021
COM(2021) 504 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med Rådets udtalelse om Danmarks konvergensprogram for 2021

{SWD(2021) 501 final}

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med Rådets udtalelse om Danmarks konvergensprogram for 2021

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul^{2,3}. I denne meddelelse redegjorde Kommissionen for, at betingelserne for at aktivere den generelle undtagelsesklausul i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet var opfyldt. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Den generelle undtagelsesklausul har givet medlemsstaterne budgetmæssig fleksibilitet til at håndtere krisen. Den har lettet samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. Aktiveringen af klausulen giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning for hver medlemsstat, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. Den 17. september 2020 bebudede Kommissionen i sin årlige strategi for bæredygtig vækst, at den generelle undtagelsesklausul fortsat ville være aktiveret i 2021⁴.
- (2) Den 20. juli 2020 henstillede Rådet, at Danmark⁵ skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag.

³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul, Bruxelles (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

⁴ Meddelelse fra Kommissionen — Årlig strategi for bæredygtig vækst 2021, Bruxelles (COM(2020) 575 final af 17.9.2020).

⁵ Rådets henstilling af 20. juli 2020 om Danmarks nationale reformprogram og med Rådets udtalelse om Danmarks konvergensprogram for 2020 (EUT C 282 af 26.8.2020, s. 22).

genopretning. Det henstillede også, at Danmark skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det.

- (3) NextGenerationEU, herunder genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil sikre en bæredygtig, inklusiv og retfærdig genopretning. Forordning (EU) 2021/241 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten⁶ trådte i kraft den 19. februar 2021. Faciliteten vil yde finansiel bistand til gennemførelsen af reformer og investeringer og vil således bidrage med en EU-finansieret finanseffekt. Den vil bidrage til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og væksthæmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, ligesom den vil styrke økonomiernes modstandsdygtighed og potentielle vækst. Den vil således hjælpe med at genetablere en gunstigere situation for de offentlige finanser på kort sigt og gøre dem mere holdbare på mellemlang og lang sigt, ligesom den vil styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt.
- (4) Den 3. marts 2021 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker nærmere politiske retningslinjer for at lette samordningen af finanspolitikkerne og udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer⁷. Den overordnede finanspolitiske kurs bør under hensyntagen til de nationale budgetter og genopretnings- og resiliensfaciliteten fortsat være understøttende i 2021 og 2022. Samtidig bør medlemsstaternes finanspolitik i lyset af forventningen om en gradvis normalisering af den økonomiske aktivitet i anden halvdel af 2021 gøres mere differentieret i 2022. Medlemsstaternes finanspolitik bør tage hensyn til status for genopretningen, den finanspolitiske holdbarhed og behovet for at mindske de økonomiske, sociale og territoriale forskelle. I betragtning af behovet for at støtte en bæredygtig genopretning i EU bør medlemsstater med lave holdbarhedsrisici målrette deres budgetter mod at fastholde en understøttende finanspolitik i 2022 under hensyntagen til indvirkningen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Medlemsstater med høje gældsniveauer bør føre en forsigtig finanspolitik, samtidig med at de nationalt finansierede investeringer fastholdes, mens tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten anvendes til at finansiere yderligere investeringsprojekter af høj kvalitet og strukturreformer. For perioden efter 2022 bør finanspolitikken fortsat tage hensyn til genopretningens styrke, graden af økonomisk usikkerhed og overvejelser vedrørende den finanspolitiske holdbarhed. En ændring af det finanspolitiske fokus i retning af at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, herunder ved at udfase støtteforanstaltningerne, når tiden er inde hertil, vil bidrage til at sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt.
- (5) I meddelelsen af 3. marts 2021 tilkendegav Kommissionen også, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i EU eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2021 konkluderede Kommissionen den 2. juni, at betingelserne for fortsat at anvende den generelle undtagelsesklausul i 2022 og

⁶ [EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17.](#)

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet — Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion, Bruxelles (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

deaktivere den fra 2023 var opfyldt. Der vil fortsat blive taget hensyn til landespecifikke forhold efter deaktivering af den generelle undtagelsesklausul⁸.

- (6) Den 29. april 2021 fremlagde Danmark sit konvergensprogram for 2021 i overensstemmelse med artikel 8 i forordning (EF) nr. 1466/97.
- (7) Ifølge opgørelser fra Eurostat udgjorde Danmarks offentlige underskud i 2020 1,1 % af BNP, mens den offentlige gæld steg til 42,2 % af BNP. Den årlige ændring i den primære budgetsaldo udgjorde 5,1 % af BNP, inklusive diskretionære budgetforanstaltninger på 2,8 % af BNP til støtte for økonomien og virkningerne af de automatiske stabilisatorer. Danmark har også ydet likviditetsstøtte til virksomheder og husholdninger (såsom garantier og skatteudsættelser, som ikke har nogen direkte og umiddelbar budgetvirkning) svarende til skønsvist 28,4 % af BNP.
- Den 2. juni 2021 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Danmark, eftersom landets offentlige underskud ventes at overstige traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2021. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet var opfyldt.
- (8) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i konvergensprogrammet, forekommer forsigtigt i 2021 og realistisk i 2022. Ifølge konvergensprogrammet for 2021 ventes realvæksten i BNP at udgøre 2,1 % i 2021 og 3,8 % i 2022. Til sammenligning ventes realvæksten BNP ifølge Kommissionens forårsprognose 2021 at udgøre 2,9 % i 2021 og 3,5 % i 2022. De væsentligste forskelle vedrører antagelser om udviklingen af covid-19-pandemien og dertil knyttede restriktioner i 2021.
- (9) Ifølge konvergensprogrammet for 2021 forventer regeringen, at det offentlige underskud vil stige fra -1,1 % af BNP i 2020 til -3,3 % af BNP i 2021, mens gældskvoten forventes at falde til 40,7 % af BNP i 2021. Ifølge programmet ventes ændringen i den primære budgetsaldo i 2021 i forhold til niveauet før krisen (2019) at udgøre -3,2 % af BNP, hvilket afspejler de diskretionære budgetforanstaltninger på 1,2 % af BNP til støtte for økonomien og virkningerne af de automatiske stabilisatorer. Ifølge fremskrivningerne i Kommissionens forårsprognose 2021 vil underskuddet i 2021 være lavere, hvilket afspejler et gunstigere makroøkonomisk scenario og en mere optimistisk prognose for indtægterne fra pensionsafkastskatten.
- (10) Som reaktion på covid-19-pandemien og det dermed forbundne økonomiske tilbageslag har Danmark truffet budgetmæssige foranstaltninger til at styrke sundhedssystemets kapacitet, inddæmme pandemien og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Denne stærke politiske reaktion har afbødet faldet i BNP, hvilket på sin side har begrænset stigningen i det offentlige underskud og den offentlige gæld. Finanspolitiske foranstaltninger bør maksimere støtten til genopretningen uden at foregribe den fremtidige finanspolitiske kurs. Sådanne foranstaltninger bør derfor ikke skabe en permanent byrde for de offentlige finanser. Når medlemsstaterne indfører permanente foranstaltninger, bør de derfor sørge for tilstrækkelig finansiering heraf for at sikre budgetneutralitet på mellemlang sigt. De foranstaltninger, som Danmark har truffet i 2020 og 2021, er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. De diskretionære budgetforanstaltninger, som

⁸ Meddelelse fra Kommissionen om samordningen af den økonomiske politik i 2021: sådan får vi bugt med covid-19, understøttet genopretningen og moderniseret vores økonomi, Bruxelles (COM(2021) 500 final af 2.6.2021).

regeringen har truffet i 2020 og 2021, er af midlertidig karakter eller opvejes af udlignende foranstaltninger.

- (11) Konvergensprogrammet for 2021 bygger på en antagelse om, at tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til reformer og investeringer udgør 0,2 % af BNP i 2021, 0,2 % i 2022, 0,1 % i 2023, 0,1 % i 2024 og 0,03 % i 2025. Der er taget hensyn til disse tilskud i forbindelse med budgetfremskrivningerne i Kommissionens forårsprognose.
- (12) Indikatorerne for finanspolitisk tilpasning, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1466/97, skal ses i lyset af den aktuelle situation. For det første knytter der sig en betydelig usikkerhed til skønnene over outputgabet. For det andet skal der være mulighed for hurtigt at tilpasse finanspolitikken til udviklingen i pandemien og således veksle fra nødforanstaltninger til mere målrettede foranstaltninger, når sundhedsrisiciene er aftaget. For det tredje er den nuværende situation kendetegnet ved betydelige politiske tiltag til støtte for den økonomiske aktivitet. I betragtning af de betydelige overførsler fra EU-budgettet (f.eks. fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) afspejler de sædvanlige indikatorer ikke finanspolitikens fulde indvirkning på økonomien. På grundlag heraf forekommer den strukturelle saldo ikke at være en passende indikator i den nuværende situation. Samtidig bør udgiftsmålet tilpasses⁹ og suppleres med yderligere oplysninger for at give et fuldstændigt billede af den finanspolitiske kurs.

For det første er midlertidige nødforanstaltninger ikke blevet medregnet i udgiftsaggregatet i lighed med fremgangsmåden ved vurderingen af udkastene til budgetplaner for 2021. Disse kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger støtter sundhedssystemerne og kompenserer arbejdstagere og virksomheder for indkomsttab som følge af nedlukninger og forstyrrelser af forsyningskæderne; de offentlige myndigheders ophævelse af disse foranstaltninger beror på en tilbagevenden til en normalsituation i sundhedssektoren og i økonomien.

For det andet bør de betydelige overførsler fra EU-budgettet (bl.a. fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) medregnes i det relevante udgiftsaggregat for at give et korrekt billede af den overordnede finanspolitiske kurs på nuværende tidspunkt.

Den finanspolitiske kurs bestemmes således ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger), inklusive udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.

Foruden den overordnede finanspolitiske kurs er formålet med analysen også at undersøge, om den nationale finanspolitik er forsigtig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling. Derfor fokuseres der særligt på udviklingen i nationalt finansierede primære løbende udgifter og investeringer.

- (13) Ifølge konvergensprogrammet for 2021 forventes Danmarks offentlige underskud at falde til 0,9 % af BNP i 2022, primært som følge af ophævelsen af de midlertidige støtteforanstaltninger, der er blevet vedtaget i 2020 og 2021. Den offentlige gældskvote ventes at stige til 41,3 % af BNP i 2022. Disse fremskrivninger er på linje med dem i Kommissionens forårsprognose 2021.

⁹ Navnlig indebærer udjævningen af investeringsudgifter over fire år, som anvendes i forbindelse med udgiftsmålet, at der ikke kan foretages en korrekt vurdering af omfanget af den finanspolitiske støtte til genopretningen, som de nationalt finansierede investeringer bidrager med.

Ifølge Kommissionens prognose ventes den overordnede finanspolitiske kurs som defineret ovenfor — som også omfatter virkningerne på den samlede efterspørgsel i 2022 af investeringer, der finansieres af både det nationale budget og EU-budgettet, navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten — at ligge på +1,6 % af BNP¹⁰. Det positive bidrag fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at forblive uændret. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et neutralt bidrag¹¹. Nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 1,0 procentpoint af BNP.

- (14) Kvaliteten af medlemsstaternes budgetforanstaltninger forekommer særlig relevant. Finanspolitiske strukturreformer, som tager sigte på at forbedre sammensætningen af de nationale budgetter, kan støtte den potentielle vækst, skabe et yderst nødvendigt finanspolitisk råderum og hjælpe med at sikre finanspolitisk holdbarhed på længere sigt, også i lyset af klimaændringerne og de sundhedsmæssige udfordringer. På indtægtssiden har covid-19-krisen forstærket betydningen af reformer, der har til formål at gøre systemerne for offentlige indtægter mere effektive og retfærdige. På udgiftssiden har den øget nødvendigheden af at hæve niveauet for og kvaliteten af bæredygtige og vækstfremmende investeringer, hvilket understøtter målet om at øge vækstpotentialet såvel som den økonomiske og sociale modstandsdygtighed og er i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling. Genopretnings- og resiliensplanerne vil give mulighed for at forbedre sammensætningen af de nationale budgetter.

- (15) Ifølge de mellemfristede budgetplaner i programmet forventes det offentlige underskud at falde fra 0,7 % af BNP i 2023 til 0,6 % af BNP i 2024 og at nå en ligevægtig stilling i 2025.

Ifølge programmet ventes den overordnede finanspolitiske kurs — som også omfatter virkningerne på den samlede efterspørgsel af investeringer, der finansieres af både det nationale budget og EU-budgettet, navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten — at udgøre 0,2 % af BNP i 2023 og 2024 i gennemsnit. Det positive bidrag fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at falde med 0,1 procentpoint af BNP. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP¹². Nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) skønnes at indebære et neutralt bidrag.

Den gennemsnitlige nominelle potentielle vækst over 10 år skønnes på nuværende tidspunkt at være på 3½ %¹³. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge Danmarks potentielle vækst.

- (16) Den offentlige gældskvote forventes ifølge konvergensprogrammet at falde fra 41,6 % af BNP i 2023 til 41,3 % af BNP i 2024. Risiciene for den finanspolitiske holdbarhed i

¹⁰ Hvis indikatoren er negativ, betyder det, at de primære udgifter er steget kraftigere end den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv finanspolitik.

¹¹ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,6 procentpoint af BNP.

¹² Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et neutralt bidrag.

¹³ Anslået af Kommissionen på grundlag af den i fællesskab aftalte metode.

Danmark lader til at være begrænsede på mellemlang sigt, hvilket også fremgår af den seneste analyse af gældsholdbarheden¹⁴.

- (17) I lyset af den betydelige usikkerhed, der stadig hersker, bør anbefalingerne til finanspolitikken hovedsagelig være af kvalitativ art. Der bør fremsættes mere kvantificerede anbefalinger for de kommende år i 2022, hvis usikkerheden er faldet til et passende niveau.

Rådet har vurderet konvergensprogrammet for 2021 og Danmarks opfølgning på Rådets henstilling af 20. juli 2020,

HENSTILLER, AT DANMARK:

1. i 2022 fastholder en understøttende finanspolitisk kurs, som omfatter finanseffekten af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholder nationalt finansierede investeringer
2. når den økonomiske situation tillader det, fører en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt; samtidig øger investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet
3. tager særligt hensyn til sammensætningen af de offentlige finanser, både på budgettets indtægtsside og udgiftsside, samt til budgetforanstaltningers kvalitet med henblik på at sikre en bæredygtig og inklusiv genopretning; prioriterer bæredygtige og vækstfremmende investeringer, som navnlig støtter den grønne og den digitale omstilling; prioriterer finanspolitiske strukturreformer, som kan bidrage til at finansiere offentlige politiske prioriteter og bidrage til de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt ved at styrke sundheds- og socialsikringssystemernes dækning, tilstrækkelighed og holdbarhed for alle.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2.6.2021.

*På Rådets vegne
Formand*

¹⁴ Jf. arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes".