



Bruxelles, den 8. juni 2020
(OR. en)

8423/20

ECOFIN 423
UEM 188
SOC 350
EMPL 269
COMPET 224
ENV 291
EDUC 210
RECH 190
ENER 162
JAI 422
FSTR 80
REGIO 111
GENDER 60
ANTIDISCRIM 53

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité
Komm. dok. nr.:	ST 8175/20 - COM(2020) 504 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Danmarks nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Danmarks konvergensprogram for 2020

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2020) 504 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om Danmarks nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Danmarks konvergensprogram for 2020

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

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 henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

- (1) Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen den årlige strategi for bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2020 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011² ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Danmark ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 26. februar 2020 blev landerapporten for 2020 for Danmark offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Danmarks fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 9. juli 2019³ ("de landespecifikke henstillinger fra 2019"), opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og Danmarks fremskridt med opfyldelsen af dets nationale Europa 2020-mål.
- (3) Den 11. marts 2020 erklærede Verdenssundhedsorganisationen officielt covid-19-udbruddet for en global pandemi. Den har skabt en alvorlig folkesundhedsmæssig krisesituation for borgere, samfund og økonomier. Den har sat de nationale sundhedssystemer under alvorligt pres, forstyrret de globale forsyningskæder, skabt volatilitet på de finansielle markeder, udløst efterspørgselschok og har haft negative konsekvenser for adskillige brancher. Den udgør en trussel mod folks job og indtægter samt mod virksomhedernes forretning. Den har ført til et større økonomisk chok, som allerede har alvorlige konsekvenser i Unionen. Den 13. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse, hvori den opfordrede til en koordineret økonomisk reaktion på krisen, der inddrager alle aktører såvel på nationalt plan som på EU-plan.
- (4) Adskillige medlemsstater har enten erklæret undtagelsestilstand eller truffet kriseforanstaltninger. Sådanne kriseforanstaltninger bør være strengt forholdsmæssige, nødvendige, begrænset i tid og i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder. De bør være genstand for demokratisk kontrol og underlagt uafhængig domstolsprøvelse.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

³ EUT C 301 af 5.9.2019, s. 20.

- (5) Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul. Den generelle undtagelsesklausul 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 Rådets forordning (EF) nr. 1467/97⁴ letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I meddelelsen af 20. marts 2020 fandt Kommissionen i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-pandemien, at betingelserne for at aktivere den generelle undtagelsesklausul var opfyldt, og anmodede Rådet om at tilslutte sig denne konklusion. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. De var enige om, at det alvorlige økonomiske tilbageslag kræver en resolut, ambitiøs og koordineret reaktion. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurene under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til koordinering af politikken inden for rammerne af pagten.
- (6) Der er brug for en vedholdende indsats for at begrænse og kontrollere spredningen af covid-19-pandemien, styrke de nationale sundhedssystemers modstandsdygtighed, afbøde de socioøkonomiske konsekvenser af pandemien ved hjælp af støtteforanstaltninger til fordel for virksomheder og husholdninger og sikre passende sundheds- og sikkerhedsforhold på arbejdspladsen med henblik på genoptagelsen af den økonomiske aktivitet. Unionen bør fuldt ud anvende de mange redskaber, den råder over, til at understøtte medlemsstaternes bestræbelser på disse områder. Samtidig bør medlemsstaterne og Unionen arbejde sammen om at tilrettelægge de foranstaltninger, der er nødvendige for at tilvejebringe en tilbagevenden til normalt fungerende samfund og økonomier og til bæredygtig vækst, idet blandt andet den grønne og den digitale omstilling integreres, og der trækkes på erfaringerne fra krisen.

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6).

- (7) Covid-19-krisen har fremhævet, hvordan fleksibiliteten i det indre marked giver mulighed for at tilpasse sig ekstraordinære forhold. For at sikre en hurtig og gnidningsløs overgang til genopretningsfasen og den frie bevægelighed for varer, tjenester og arbejdstagere bør de særlige foranstaltninger, der forhindrer det indre marked i at fungere normalt, afskaffes, så snart de ikke længere er absolut nødvendige. Den aktuelle krise har vist, hvor nødvendigt det er at have kriseberedskabsplaner i sundhedssektoren. Forbedrede indkøbsstrategier, diversificerede forsyningskæder og strategiske lagre af vigtige forsyninger udgør nogle af de centrale elementer for udformningen af mere omfattende kriseberedskabsplaner.
- (8) Unionens lovgivere har allerede foretaget ændringer af de relevante lovgivningsmæssige rammer ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/460⁵ og (EU) 2020/558⁶ for at sætte medlemsstaterne i stand til at anvende alle uudnyttede midler under de europæiske struktur- og investeringsfonde til at imødegå covid-19-pandemiens ekstraordinære virkninger. Disse ændringer vil bidrage til større fleksibilitet og forenkle og strømline procedurerne. For at lette likviditetspresset kan medlemsstaterne desuden drage fordel af en medfinansieringssats på 100 % fra Unionens budget i regnskabsåret 2020-2021. Danmark opfordres til fuldt ud at udnytte disse muligheder til at hjælpe de personer og brancher, der er mest berørt.
- (9) Danmark fremlagde den 7. maj 2020 sit nationale reformprogram for 2020 og den 5. maj 2020 sit konvergensprogram for 2020. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (10) Danmark er på nuværende tidspunkt omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/460 af 30. marts 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 508/2014 for så vidt angår særlige foranstaltninger til mobilisering af investeringer i medlemsstaternes sundhedssystemer og andre dele af deres økonomier som reaktion på covid-19-udbruddet (investeringsinitiativ som reaktion på coronavirusset) (EUT L 99 af 31.3.2020, s. 5).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/558 af 23. april 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013 og (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet (EUT L 130 af 24.4.2020, s. 1).

- (11) Ifølge konvergensprogrammet for 2020 forventer regeringen en forringelse af den samlede saldo fra et overskud på 3,7 % af bruttonationalproduktet (BNP) i 2019 til et underskud på 8,0 % af BNP i 2020. Underskuddet forventes at falde til 2,4 % af BNP i 2021. Efter at være faldet til 33,2 % af BNP i 2019 forventes den offentlige gældskvote ifølge konvergensprogrammet for 2020 at stige til 40,7 % i 2020. De makroøkonomiske og finanspolitiske udsigter er behæftet med stor usikkerhed på grund af covid-19-pandemien.
- (12) Som reaktion på covid-19-pandemien og som led i en koordineret EU-tilgang har Danmark truffet rettidige budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemets kapacitet, inddæmme pandemien og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Ifølge konvergensprogrammet for 2020 beløber disse budgetmæssige foranstaltninger sig til 4,9 % af BNP. Foranstaltningerne omfatter en styrkelse af sundhedsvæsenet, midlertidig kompensation for virksomhedernes faste omkostninger, en midlertidig lønkompensationsordning og nødhjælp til kriseramte sektorer. Danmark har også bebudet foranstaltninger, der, skønt de ikke vil have direkte budgetvirkning, vil bidrage til at give virksomhederne likviditetsstøtte, og som ifølge konvergensprogrammet for 2020 anslås at beløbe sig til omkring 15 % af BNP. Disse foranstaltninger omfatter udsættelser af den personlige indkomstskat og af selskabsskatten samt lånegarantier (3,7 % af BNP). Sammenlignet med Kommissionens prognose fra foråret 2020 er den største forskel, at konvergensprogrammet for 2020 medtager forventede fremtidige tab som følge af covid-19-relaterede statsgarantier (0,5 % af BNP). Overordnet set stemmer de foranstaltninger, som Danmark har truffet, overens med retningslinjerne i Kommissionens meddelelse af 13. marts 2020. En fuldstændig gennemførelse af kriseforanstaltningerne og af finanspolitiske støtteforanstaltninger vil bidrage til at opretholde finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, forudsat at finanspolitikken efterfølgende atter fokuserer på at sikre en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, så snart den økonomiske situation giver mulighed herfor.
- (13) Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2020, som tager udgangspunkt i en uændret politik, forventes Danmarks offentlige saldo at udgøre -7,2 % af BNP i 2020 og -2,3 % af BNP i 2021. Den offentlige gældskvote ventes at forblive under 60 % af BNP i 2020 og 2021.

- (14) Den 20. maj 2020 offentliggjorde Kommissionen en rapport udarbejdet i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3, som følge af Danmarks planlagte overskridelse i 2020 af tærsklen for det offentlige underskud på 3 % af BNP. Overordnet set fremgår det af Kommissionens analyse, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/97 ikke er blevet opfyldt.
- (15) Danmark blev hårdt ramt af covid-19-pandemien i første halvdel af 2020, idet den lagde et enormt pres på sundhedssystemet og har ført til et markant fald i den økonomiske aktivitet i visse brancher. Danmark gennemførte rettidige foranstaltninger for at inddæmme pandemien og styrke sundhedssystemet, herunder vidtrækkende initiativer til at afbøde de økonomiske konsekvenser. Den deraf følgende økonomiske nedgang blev imødegået ved, at regeringen og Nationalbanken traf en række potente økonomiske og finansielle foranstaltninger, herunder direkte støtte til delvist at dække virksomhedernes faste omkostninger og lønomkostninger, skatteudsættelser og likviditetstilførsler til banker og virksomheder, kreditordninger samt andre pengepolitiske foranstaltninger. Ved udformningen og gennemførelsen af disse foranstaltninger er det vigtigt at tage hensyn til banksektorens modstandsdygtighed. De nævnte foranstaltninger har effektivt mindsket covid-19-pandemiens økonomiske følger, men de har ikke forhindret et betydeligt produktionstab, et større antal konkurser og insolvenserklæringer eller en markant stigning i ledigheden og i antallet af personer i risiko for fattigdom, herunder blandt de mest sårbare (f.eks. personer med handicap). Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2020 vil ledigheden stige moderat til ca. 6,5 % i 2020, før den atter vil falde til under 6 % i 2021.
- (16) Den verserende covid-19-krise understreger nødvendigheden af, at Danmark fortløbende arbejder på at øge sundhedssystemets modstandsdygtighed. Et af de spørgsmål, der navnlig vækker bekymring, er manglen på sundhedspersonale og på speciallæger og specialiserede sygeplejersker inden for bl.a. intensivplejen (især sygeplejersker inden for anæstesi). Det er vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at afhjælpe manglen på arbejdskraft på området. Danmark bør på kort sigt arbejde på at sikre en tilstrækkelig forsyning med kritiske medicinske produkter, herunder personlige værnemidler til sundhedspersonalet. Der forskes ikke alene i at finde en antiviral behandling og vaccine, men også i bedre og hurtigere testning.

- (17) For at fremme den økonomiske genopretning vil det være vigtigt at fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer, herunder gennem relevante reformer. Som det fremgår af Europa-Kommissionens digitale resultattavle, klarer Danmark sig pænt på digitaliseringsområdet. Hvis Danmark imidlertid skal bevare sin stærke position på længere sigt og sikre sin konkurrenceevne og drage fordel af den digitale omstilling, vil det kræve investeringer i digital infrastruktur samt i uddannelse og opkvalificering. Ifølge Danmarks nationale energi- og klimaplan kræver det betydelige investeringer at sikre en succesfuld klima- og energiomstilling. Det største investeringsbehov ligger i opførelsen af ny kapacitet inden for vedvarende energi, mens der også er konstateret et betydeligt behov for investeringer i boligsektoren (energieffektivitet og omlægning af varmforsyningen), bæredygtig transport, industrien samt biogas og fjernvarme. Danmark har en klimapolitisk målsætning om at nedbringe drivhusgasemissionerne med 70 % i 2030 sammenlignet med 1990 og opnå klimaneutralitet senest i 2050. For at opnå dette skal energiforbruget sænkes, hvilket kræver investeringer, der følger en omfattende strategi og fokuserer på de brancher, hvor der især kan opnås energibesparelser. Den økonomiske genopretning efter covid-19-krisen kan understøttes ved at fremrykke planlagte grønne investeringer og fremme ambitiøse miljø-, klima- og energirelaterede projekter samt infrastrukturinvesteringsprojekter, f.eks. i boliger, havvindmøller, energisammenkoblinger og elektrificering af jernbanerne. Transportsektoren er den største kilde til drivhusgasemissioner i Danmark, og derfor er det særligt vigtigt, at der træffes yderligere politiske foranstaltninger på området. Programmeringen for Fonden for Retfærdig Omstilling for 2021-2027, som er genstand for et forslag fra Kommissionen, kan hjælpe Danmark med at imødegå nogle af de udfordringer, der følger af omstillingen til en klimaneutral økonomi, navnlig inden for de områder, der er omhandlet i bilag D til landerapporten for 2020. Det vil sætte Danmark i stand til at gøre bedst muligt brug af fonden.

- (18) Overordnet set har udgifterne til forskning og udvikling (FoU) ikke ført til øget produktivitetsvækst i Danmark. Der er behov for en integreret innovationsstrategi med en klar vision for, hvad Danmark ønsker at opnå i det globale innovationslandskab. Forsknings- og innovationsaktiviteten er fortsat koncentreret i få store virksomheder og fonde primært inden for lægemiddelsektoren og den bioteknologiske sektor. De otte største virksomheder tegner sig for knap 40 % af de samlede private udgifter til FoU (sammenlignet med et gennemsnit på verdensplan på 19 %). Udgifterne til FoU er samlet set fortsat høje, men det absolutte antal virksomheder, der er aktive inden for FoU, er faldet siden 2009, hvilket hovedsagelig skyldes, at de mindre virksomheder ikke beskæftiger sig med FoU. Kun 33 % af SMV'erne har lanceret produkt- eller procesinnovationer. Der kan derfor være behov for yderligere politiske tiltag til at udvide innovationsgrundlaget for at inddrage flere virksomheder. For at imødegå behovet for nye kvalifikationer efter covid-19-pandemien og i lyset af fremtidige teknologiske forandringer er der behov for vedvarende investeringer i opkvalificerings- og omskolingsordninger, herunder gennem voksenuddannelse.
- (19) Danmark har truffet foranstaltninger til at styrke sine rammer for bekæmpelse af hvidvask. I 2019 blev der vedtaget nye regler, og de nationale myndigheder og tilsynsmyndigheder er begyndt at træffe en række foranstaltninger for at styrke Danmarks forebyggende rammer for bekæmpelse af hvidvask. Finanstilsynet råder nu over sanktionsmuligheder og har fået et større budget med henblik på at øge tilsynskapaciteten i forhold til bekæmpelse af hvidvask. Den finansielle efterretningsenhed (bagmandspolitiet) har også fået tildelt flere midler og øget sit mandskab. Det er afgørende, at de styrkede rammer for bekæmpelse af hvidvask bidrager til et mere effektivt tilsyn og en bedre håndhævelse. Navnlig vil tilsynsmyndigheden for bekæmpelse af hvidvask skulle anvende den risikobaserede tilgang fuldt ud. Den finansielle efterretningsenheds øgede kapacitet vil skulle påvise, at der på passende vis er taget hånd om de svagheder, der blev fremhævet i Rigsrevisionens beretning.

- (20) Hvor de landespecifikke henstillinger, der fremgår af denne henstilling ("de landespecifikke henstillinger fra 2020"), har fokus på at imødegå covid-19-pandemiens socioøkonomiske konsekvenser og lette den økonomiske genopretning, omhandlede de landespecifikke henstillinger fra 2019 også reformer, der er væsentlige for at imødegå strukturelle udfordringer på mellemlang og lang sigt. De landespecifikke henstillinger fra 2019 er stadig relevante, og de vil fortsat være genstand for overvågning i forbindelse med næste års europæiske semester. Det gælder også de landespecifikke henstillinger fra 2019 vedrørende investeringstiltag inden for den økonomiske politik. Alle de landespecifikke henstillinger fra 2019 bør tages med i betragtning i den strategiske programmering af midlerne under samhørighedspolitikken efter 2020, herunder ved afbødningsforanstaltninger og exitstrategier i forbindelse med krisen.
- (21) Det europæiske semester danner rammen for løbende samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken i Unionen, hvilket kan bidrage til en bæredygtig økonomi. Medlemsstaterne har i deres nationale reformprogrammer for 2020 gjort status over de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling ("verdensmålene"). Ved at sikre en fuldstændig efterlevelse af de landespecifikke henstillinger fra 2020 vil Danmark bidrage til opfyldelsen af verdensmålene og til de fælles bestræbelser på at sikre konkurrencedygtig bæredygtighed i Unionen.
- (22) Som led i det europæiske semester 2020 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Danmarks økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2020. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2020, det nationale reformprogram for 2020 samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de landespecifikke henstillinger, der er rettet til Danmark i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Danmark, men også til deres overensstemmelse med Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (23) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Danmarks konvergensprogram for 2020, og dets holdning⁷ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

⁷ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Danmark i 2020 og 2021 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå covid-19-pandemien, understøtte økonomien og støtte det efterfølgende opsving, 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, øge sundhedssystemets modstandsdygtighed, herunder ved at sikre en tilstrækkelig forsyning med kritiske medicinske produkter og afhjælpe manglen på sundhedspersonale
2. fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer for at fremme den økonomiske genopretning, målrette investeringer mod den grønne og den digitale omstilling, navnlig ren og effektiv produktion og anvendelse af energi, bæredygtig transport samt forskning og innovation, støtte en integreret innovationsstrategi med et bredere investeringsgrundlag
3. øge effektiviteten af tilsynet med bekæmpelse af hvidvask og effektivt håndhæve reglerne for bekæmpelse af hvidvask.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand