



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 530 final

BERICHT DER KOMMISSION

Niederlande

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Niederlande

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Nach den von den niederländischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat¹ validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Überschuss der Niederlande 2019 auf 1,7 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 48,6 % des BIP betrug. Der Frühjahrsmitteilung zum Haushaltsplan² zufolge plant die Regierung für 2020 ein Defizit von 11,8 % des BIP und eine Schuldenquote von 65,2 % des BIP. Außerdem geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Defizit von 6,3 % des BIP im Jahr 2020 und einer Schuldenquote von 62,1 % des BIP aus.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht ausgearbeitet, in dem analysiert wird, ob die Niederlande das im Vertrag festgelegte Defizitkriterium erfüllen. Das Schuldenstandskriterium kann als erfüllt angesehen werden, da die Schuldenquote 2019 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegt. Bei dieser Analyse

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

² Frühjahrsmitteilung zum Haushaltsplan für 2020 (*Voorjaarsnota 2020*), zur Überprüfung in der Zweiten Kammer eingereicht vom Finanzminister W. Hoekstra am 24. April 2020.

werden nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

Tabelle 1: Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Quelle: Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Das von den niederländischen Behörden am 29. April 2020 vorgelegte Stabilitätsprogramm³ sieht für 2020 einen Überschuss von 1,1 % des BIP vor. Die Haushaltsprojektion basiert auf einem makroökonomischen Szenario, das für 2020 ein BIP-Wachstum von 1,4 % vorsieht und nicht mehr als realistisch betrachtet werden kann. Am 24. April richtete das niederländische Finanzministerium jedoch eine Mitteilung zum Haushaltsplan an das Parlament, in dem ein Defizit von 11,8 % des BIP im Jahr 2020 genannt wird, was über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die niederländische Wirtschaft geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 6,8 % im Jahr 2020 aus.

Der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission zufolge, in der für 2021 ein gesamtstaatliches Defizit projiziert wird, das weiterhin über 3 % des BIP liegt, würde der im Vertrag vorgesehene Referenzwert nicht nur vorübergehend überschritten.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme betrachtet, ist im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts aber nicht vorübergehender Natur. Die Analyse legt damit nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch

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

„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert; zudem heißt es darin, dass „allen sonstigen Faktoren gebührende ... Beachtung [zu schenken ist], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.“

Was die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle der Niederlande nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote 2020 den Planungen zufolge den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet und die doppelte Bedingung, dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird, nicht erfüllt ist.

In der derzeitigen Situation sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sehr erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage hat und zu äußerst unsicheren Aussichten führt, ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist. Die Pandemie hatte auch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel zur Folge.

3.1. Die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu bewahren und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Niederlande haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszubauen und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Vorbehaltlich detaillierterer Informationen prüfen die zuständigen statistischen Stellen, ob diese unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

3.2. Mittelfristige Wirtschaftslage

Die Frühjahrsprognose 2020 der Kommission beruht auf mehreren Annahmen, die durch ein außergewöhnliches Maß an Unsicherheit gekennzeichnet sind. Seit dem 15. März 2020 gilt in den Niederlanden eine gezielte Abriegelung mit Eindämmungsmaßnahmen, um die Ausbreitung von COVID-19 zu begrenzen. Am 6. Mai 2020 wurden die Schritte hin zur Aufhebung der Beschränkungen erläutert. Maßnahmen zur physischen Distanzierung gelten weiterhin, und Telearbeit wird empfohlen. Schulen und Kindertagesstätten waren

geschlossen, sind jedoch seit dem 11. Mai 2020 teilweise wieder geöffnet. Restaurants, Bars und Kultureinrichtungen wurden geschlossen, können aber ab dem 1. Juni 2020 wieder geöffnet werden, allerdings mit Einschränkungen. Genehmigungspflichtige Veranstaltungen sowie sportliche Aktivitäten in Innenräumen bleiben bis zum 1. September 2020 verboten. Die Dauer der gezielten Abriegelung ist einer der wichtigsten Faktoren bei den makroökonomischen Aussichten für 2020.

Nach einem Wachstum von 1,8 % im Jahr 2019 geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 6,8 % im Jahr 2020 aus, was auf den durch die Ausgangsbeschränkungen verursachten Konjunkturerinbruch und einen beispiellosen Rückgang der Nachfrage zurückzuführen ist. Die privaten Konsumausgaben dürften aufgrund der geringeren Ausgaben der privaten Haushalte schrumpfen. Darüber hinaus dürften ungünstige Erwartungen im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit in Verbindung mit negativen Vermögenseffekten zu einem starken Anstieg der vorsorglichen Spartätigkeit führen und die Ausgaben der privaten Haushalte zusätzlich niederdrücken. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften 2020 aufgrund der schwachen Nachfrage, der hohen Unsicherheit, der geringen Kapazitätsauslastung und des eingeschränkten Zugangs zu Krediten drastisch zurückgehen. Es ist damit zu rechnen, dass die vorgeschriebene Schließung von Unternehmen und der abrupte Rückgang der Wirtschaftstätigkeit sich negativ auf die Beschäftigung in den betroffenen Branchen auswirken. Mit ihrer sehr offenen Wirtschaft sind die Niederlande dem Zusammenbruch des Welthandels besonders ausgesetzt.

Insgesamt betrachtet sind die makroökonomischen Aussichten mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der Pandemie und deren wirtschaftlicher Auswirkungen behaftet. Dies ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch die Niederlande im Jahr 2020.

3.3 Mittelfristige Haushaltslage

Nach den vorliegenden Ist-Daten und der Prognose der Kommission haben die Niederlande ihr mittelfristiges Haushaltsziel 2019 erfüllt.

Die niederländische Regierung hat ein umfangreiches Paket von Sofortmaßnahmen mit Auswirkungen auf den Haushalt von mehr als 2½ % des BIP im Jahr 2020 verabschiedet, um strukturelle Schäden der Wirtschaft infolge des abrupten Konjunkturrückgangs und des fast vollständigen Nachfrageeinbruchs in bestimmten Branchen zu vermeiden. Diese Maßnahmen sind auf die am stärksten von der Krise betroffenen Bereiche ausgerichtet, wobei der Schwerpunkt auf dem Beschäftigungsschutz und der Kaufkraft der privaten Haushalte sowie auf Steueraufschub und Darlehensgarantien liegt, um den Kreditfluss für den Privatsektor zu stützen und zu verhindern, dass vorübergehende Liquiditätsprobleme in Solvenzproblemen münden (staatliche Garantien sind einer statistischen Bewertung im Hinblick auf ihre möglichen Auswirkungen auf den Haushalt zu unterziehen). Im aktualisierten Stabilitätsprogramm 2020 und der Frühjahrsmitteilung zum Haushaltsplan werden die ergriffenen Maßnahmen beschrieben und deren Umfang auf über 20 Mrd. EUR (2,7 % des BIP) geschätzt.

Der Haushalt für 2020 wird zudem durch den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit beeinflusst. Die Auswirkungen der automatischen Stabilisierung auf den Haushalt lassen sich aufgrund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Schock nur schwer abschätzen. Der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission und der Frühjahrsmitteilung zum

Haushaltsplan zufolge dürfte sich das Defizit durch die automatische Stabilisierung um etwa 5 % des BIP erhöhen. Im Einklang mit den Leitlinien von Eurostat für die periodengerechte Rechnungsführung wird in der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission davon ausgegangen, dass Steueraufschübe sich nicht sofort auf das Defizit 2020 auswirken.⁴

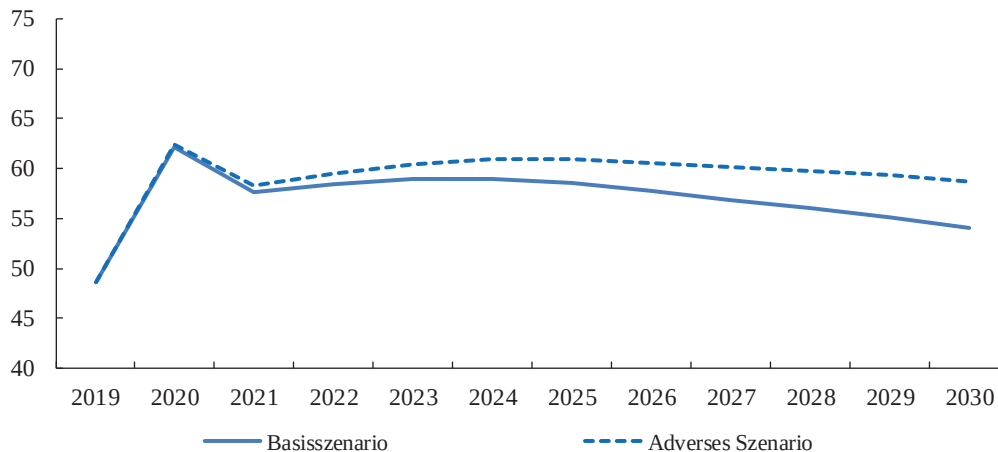
3.4. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Die Kommission erwartet in ihrer Frühjahrsprognose 2020 einen Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands von 48,6 % des BIP 2019 auf 62,1 % des BIP 2020. Die Analyse der Schuldentragfähigkeit wurde auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisiert. Diese Analyse deutet darauf hin, dass die Schuldenstandsquote unter Berücksichtigung wichtiger mildernder Faktoren (einschließlich des Schuldenprofils) mittelfristig tragfähig bleibt. Während sich insbesondere die Schuldenstandsquote infolge der COVID-19-Krise verschlechtert, dürfte sich die Schuldenquote im Basisszenario mittelfristig auf einem nachhaltigen (rückläufigen) Pfad befinden (siehe Abbildung 1).⁵

Abbildung 1: Gesamtstaatlicher Schuldenstand, Niederlande, in % des BIP

⁴ Diese Annahme steht im Einklang mit den Leitlinien von Eurostat für die statistische Behandlung dieser Maßnahmen (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

⁵ Das Basisszenario beruht auf der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird von einer schrittweisen Anpassung der Haushaltspolitik ausgegangen, die mit den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsrahmen der EU im Einklang steht. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten T+10-Methode des Ausschusses für Wirtschaftspolitik/Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ (EPC/OGWG T+10 methodology) projiziert. Insbesondere wird das (reale) tatsächliche BIP-Wachstum durch sein Potenzialwachstum angetrieben und von etwaigen zusätzlich in Betracht gezogenen Haushaltsanpassungen (durch den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Inflation allmählich der Marke von 2 % nähert. Die Annahmen für Zinssätze werden im Einklang mit den Erwartungen der Finanzmärkte festgesetzt. Bei einem ungünstigen Szenario wird von (um 500 Basispunkte) höheren Zinssätzen und einem (um -0,5 Prozentpunkte) geringeren BIP-Wachstum im Vergleich zum Basisszenario ausgegangen (während des gesamten Prognosezeitraums).



Quelle: Kommissionsdienststellen

3.5. Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 18. Mai 2020 haben die niederländischen Behörden ein Schreiben übermittelt, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machen. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut der Mitteilung zum niederländischen Haushaltsplan dürfte sich das gesamtstaatliche Defizit der Niederlande 2020 erhöhen und über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme, jedoch nicht als vorübergehend angesehen.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft.

Was die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle der Niederlande nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote 2020 den Planungen zufolge den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet und die doppelte Bedingung, dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird, nicht erfüllt ist.

Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Jahr 2020 im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.