C/2025/654

10.2.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 21. januar 2025

om godkendelse af Danmarks nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

(C/2025/654)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121,

som henviser til forordning (EU) 2024/1263, særlig artikel 17,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

GENERELLE BETRAGTNINGER

(1) Den 30. april 2024 trådte en reformeret ramme for økonomisk styring i EU i kraft. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning ([1]) udgør sammen med den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ([2]) og det ændrede rådsdirektiv 2011/85/EU om medlemsstaternes budgetmæssige rammer ([3]) de væsentligste elementer i EU's reformerede ramme for økonomisk styring. Rammens formål er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser og bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den fremmer også det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

(2) De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, som medlemsstaterne forelægger Rådet og Kommissionen, er det centrale element i den nye ramme for økonomisk styring. Planerne skal opfylde to mål: i) sikre, at bl.a. den offentlige gæld ved udgangen af tilpasningsperioden er på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau, og at det offentlige underskud nedbringes og fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt, og ii) sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer EU's fælles prioriteter. Med henblik herpå skal hver plan indeholde et mellemfristet tilsagn om en nettoudgiftskurs ([4]), som reelt skaber en budgetmæssig begrænsning i hele planens varighed, der dækker en periode på fire eller fem år (afhængigt af den berørte medlemsstats normale valgperiode). Derudover skal der i planen redegøres for, hvordan medlemsstaten vil sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig i de landespecifikke henstillinger (herunder dem, der vedrører proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, hvis det er relevant), og hvordan medlemsstaten vil håndtere Unionens fælles prioriteter. Perioden for finanspolitisk tilpasning dækker fire år og kan forlænges med op til tre år, hvis medlemsstaten giver tilsagn om at gennemføre en række relevante reformer og investeringer, der opfylder kriterierne i forordning (EU) 2024/1263.

(3) Når planen er forelagt, skal Kommissionen vurdere, om den opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rådets forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2 i forordning (EU) 2024/1263, dvs. offentlige udgifter, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

(4) På grundlag af en henstilling fra Kommissionen skal Rådet derefter vedtage en henstilling med henblik på at fastsætte den pågældende medlemsstats nettoudgiftskurs og, hvor det er relevant, godkende det sæt af reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode.

BETRAGTNINGER VEDRØRENDE DANMARKS NATIONALE MELLEMFRISTEDE PLAN FOR FINANS- OG STRUKTURPOLITISKE TILTAG

Forløb forud for forelæggelse af planen

(5) Den 20. september 2024 forelagde Danmark sin nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag for Rådet og Kommissionen.

Forløb forud for forelæggelse af planen

(6) Forud for forelæggelsen af sin plan anmodede Danmark om tekniske oplysninger ([5]), som Kommissionen meddelte den 21. juni 2024 og offentliggjorde den 20. september 2024 ([6]). De tekniske oplysninger angiver det niveau for den strukturelle primære saldo i 2028, der er nødvendigt for at sikre, at det offentlige underskud fastholdes under 3 % af BNP på mellemlang sigt, og at den offentlige gæld forbliver under 60 % af BNP på mellemlang sigt, uden at der træffes yderligere budgetforanstaltninger efter den fireårige tilpasningsperiode. Det mellemlange sigt er defineret som en periode på ti år efter udgangen af tilpasningsperioden. Der blev udarbejdet og fremsendt tekniske oplysninger til medlemsstaten for to scenarier: et scenario, der omfatter overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed ([7]), jf. artikel 9, stk. 3, i forordning (EU) 2024/126, og et andet, der ikke omfatter denne sikkerhedsforanstaltning. Ifølge de tekniske oplysninger, der er meddelt Danmark, skal den strukturelle primære saldo for at sikre overholdelse af de gældende finanspolitiske regler i en tilpasningsperiode på fire år ud fra Kommissionens antagelser, der understøtter den forudgående vejledning fremsendt i juni 2024, udgøre mindst - 1,4 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028, scenario uden sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed), jf. nedenstående tabel. Til information skal den strukturelle primære saldo, hvis der også tages hensyn til sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed, udgøre mindst - 1,1 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028). Sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed er imidlertid ikke påkrævet for Danmark, som har ret til at modtage tekniske oplysninger.

Tabel 1: Tekniske oplysninger, som Kommissionen har meddelt Danmark

Sidste år i tilpasningsperioden	2028
Minimum for den strukturelle primære saldo (i % af BNP), scenario uden sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed	- 1,4
Udelukkende til information: Minimum for den strukturelle primære saldo (i % af BNP), scenario med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed	- 1,1

Kilde: Kommissionens beregninger.

(7) I overensstemmelse med artikel 12 i forordning (EU) 2024/1263 førte Danmark og Kommissionen en teknisk dialog i september 2024. Dialogen vedrørte hovedsagelig Danmarks påtænkte nettoudgiftskurs og de underliggende antagelser herfor (især den potentielle vækst og outputgabet samt diskretionære foranstaltninger inklusive engangsforanstaltninger) samt de påtænkte reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og på Unionens fælles prioriteter med hensyn til en retfærdig grøn og digital omstilling, social og økonomisk modstandsdygtighed, energisikkerhed og opbygning af forsvarskapacitet.

([5]) Den forudgående vejledning, der meddeles medlemsstaterne og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, omfatter tekniske oplysninger i) uden og med en forlængelse af tilpasningsperioden (dvs. henholdsvis fire og syv år) og ii) med og uden sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed. Den omfatter også de væsentligste initialbetingelser og underliggende antagelser, der lægges til grund i Kommissionens ramme for mellemfristede fremskrivninger af den offentlige gæld. Referencekursen blev beregnet på grundlag af den metode, der er beskrevet i Kommissionens »Debt Sustainability Monitor 2023« (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Den er baseret på Kommissionens forårsprognose 2024 og dennes mellemfristede fremskrivninger til 2033, og BNP-væksten og aldringsomkostningerne på lang sigt er i tråd med Kommissionens og Rådets fælles rapport om befolkningens aldring 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#denmark.

([7]) I henhold til sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed, jf. artikel 8 i forordning (EU) 2024/1263, skal den årlige forbedring af den strukturelle primære saldo være 0,4 procentpoint af BNP (eller 0,25 procentpoint af BNP i tilfælde af forlængelse af tilpasningsperioden), indtil det strukturelle underskud når ned under 1,5 % af BNP.

(8) Ifølge de oplysninger, som Danmark har givet i planen, er der ikke gennemført en høring af de relevante nationale interessenter (herunder arbejdsmarkedets parter) forud for forelæggelsen, jf. artikel 11, stk. 3, i forordning (EU) 2024/1263, hvilket imidlertid er i overensstemmelse med overgangsbestemmelserne i artikel 36, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 2024/1263.

(9) Det forsikres i planen, at De Økonomiske Råd løbende overvåger overholdelsen af de finanspolitiske mål og vurderer finanspolitikkens og mere generelt den økonomiske politiks holdbarhed, men planen indeholder ingen oplysninger om deres konkrete bidrag, eller hvordan der er taget hensyn til deres arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af planen.

(10) Planen blev forelagt Folketinget efter forelæggelsen for Kommissionen.

Andre relevante procedurer

(11) Den 21. oktober 2024 rettede Rådet en række landespecifikke henstillinger til Danmark som led i det europæiske semester ([8]).

SAMMENDRAG AF PLANEN OG KOMMISSIONENS VURDERING HERAF

(12) I overensstemmelse med artikel 16 i forordning (EU) 2024/1263 har Kommissionen foretaget følgende vurdering af planen:

Kontekst: makroøkonomisk og finanspolitisk situation og udsigter

(13) Den økonomiske aktivitet i Danmark steg med 2,5 % i 2023 drevet af eksporten og privatforbruget. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 forventes økonomien at vokse med 2,4 % i 2024 understøttet af nettoeksporten og det private og offentlige forbrug. I 2025 ventes det reale BNP at stige med 2,5 %, da det private og det offentlige forbrug samt investeringerne styrkes yderligere, og stigende lagerbeholdninger bidrager positivt til væksten. I 2026 ventes det reale BNP at stige med 1,8 % som følge af den fortsat positive tendens i privatforbrug og investeringer. Den potentielle BNP-vækst i Danmark ventes at falde fra 2,1 % til 1,7 % i løbet af prognoseperioden (2024-2026) på grund af et fald i bidraget fra den potentielle arbejdsstyrke som følge af et fald i antallet af beskæftigede. Arbejdsløsheden lå på 5,1 % i 2023 og vil ifølge Kommissionens fremskrivninger være på 5,8 % i 2024 ([9]), 5,8 % i 2025 og 5,8 % i 2026. Inflationen (BNP-deflatoren) ventes at stige fra - 3,8 % i 2023 til 1,6 % i 2024 og ligge på 2,2 % i 2025 og 1,9 % i 2026.

(14) Hvad angår den finanspolitiske udvikling, udgjorde Danmarks offentlige overskud 3,3 % af BNP i 2023. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes det at udgøre 2,3 % af BNP i 2024 for derefter at falde yderligere til 1,5 % af BNP i 2025 og – ud fra en antagelse om uændret politik – til 0,9 % i 2026. Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 tager hensyn til Danmarks forslag til finanslov for 2025, som regeringen fremsatte for Folketinget i august 2024. Den offentlige gæld udgjorde 33,6 % af BNP ved udgangen af 2023. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes gældskvoten at falde til 31,0 % af BNP ved udgangen af 2024. Den forventes at falde til 29,3 % af BNP ved udgangen af 2025 og 28,3 % ved udgangen af 2026. Kommissionens finanspolitiske prognose tager ikke hensyn til de politiktilsagn, der er indeholdt i de mellemfristede planer, før de understøttes med troværdigt bebudede og tilstrækkeligt specificerede konkrete politiske foranstaltninger.

Nettoudgiftskurs og væsentligste makroøkonomiske antagelser i planen

(15) Danmarks nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag dækker perioden 2025-2028 og fremlægger en finanspolitisk tilpasning over fire år.

(16) Planen indeholder alle de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 13 i forordning (EU) 2024/1263.

(17) Planen indeholder et tilsagn om en nettoudgiftskurs som angivet i tabel 2, som svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 4,4 % i perioden 2025-2028. De tekniske oplysninger (som antager en lineær tilpasning) svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 5,8 % i løbet af tilpasningsperioden (2025-2028). Den nettoudgiftskurs, der gives tilsagn om i planen, angives at føre til en strukturel primær saldo på 0,5 % ([10]) af BNP

([8]) Rådets henstilling af 21. oktober 2024 om Danmarks økonomiske, budgetmæssige, beskæftigelsesmæssige og strukturelle politikker.
([9]) Stigningen i arbejdsløsheden i 2024 skyldes hovedsageligt, at der anvendes en ny beregningsmetode i arbejdsstyrkeundersøgelsen.
([10]) Tallet svarer til niveauet for den strukturelle primære saldo beregnet efter den i fællesskab aftalte metode. Den strukturelle primære saldo, som Danmark har angivet i sin plan, er ikke direkte sammenlignelig med de tekniske oplysninger, da den er baseret på andre tekniske og opgørelsesmæssige antagelser som beskrevet i boks 2.2 i planen.

ved udgangen af tilpasningsperioden (2028). Det er højere end minimumsniveauet for den strukturelle primære saldo på - 1,4 % af BNP i 2028 som meddelt af Kommissionen i de tekniske oplysninger den 21. juni 2024 ([11]). I planen antages det, at den potentielle BNP-vækst vil stige fra 2,1 % i 2024 til 2,6 % i 2025 for derefter at falde til 0,9 % frem mod 2028. Samtidig ventes vækstraten for BNP-deflatoren ifølge planen årligt at stige med 2,1 % i gennemsnit i perioden 2025-2028 og ende på 2,0 % senest i 2028.

Tabel 2: Nettoudgiftskurs og væsentligste antagelser i Danmarks plan

	2024	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit i planens løbetid 2025-2028
Vækst i nettoudgifterne (årlig, i %)	7,2	5,0	5,7	3,8	2,9	4,4
Vækst i nettoudgifterne (kumuleret, fra basisåret 2023, i %)	7,2	12,6	18,9	23,5	27,1	ikke relevant
Potentiel BNP-vækst (i %)	2,1	2,6	1,2	1,3	0,9	1,5
Inflation (vækst i BNP-deflator, i %)	2,0	1,7	2,6	2,0	2,0	2,1

Kilde: Danmarks mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og Kommissionens beregninger.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige gæld

(18) Hvis den nettoudgiftskurs, der er givet tilsagn om i planen, og de underliggende antagelser realiseres, vil den offentlige gæld ifølge planen gradvist stige fra 32,8 % af BNP i 2024 til 35,6 % ved udgangen af tilpasningsperioden (2028), jf. nedenstående tabel. Efter tilpasningen forventes gældskvoten på mellemlang sigt (dvs. frem mod 2038) gradvist at stige yderligere for ifølge planen at nå op på 44,4 % af BNP i 2038.

Tabel 3: Udvikling i offentlig gæld og offentlig saldo ifølge Danmarks plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Offentlig gæld (i % af BNP)	33,6	32,8	31,4	32,7	33,9	35,6	44,4
Offentlig saldo (i % af BNP)	3,3	1,9	1,0	0,4	0,3	- 0,1	- 0,8

Kilde: Danmarks mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Ifølge planen vil den offentlige gæld dermed forblive under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP på mellemlang sigt. På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med gældskravet som fastsat i artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

([11]) I scenariet uden sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige saldo

(19) Baseret på nettoudgiftskursen og antagelserne i planen vil det offentlige overskud i løbet af tilpasningsperioden gradvist falde og blive forvandlet til et underskud på 0,1 % af BNP senest i 2028. Ifølge planen vil den offentlige saldo således ikke overstige referenceværdien på 3 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028). Samtidig vil det offentlige underskud ikke overstige 3 % af BNP i de ti år, der følger efter tilpasningsperioden (dvs. frem til 2038). På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med underskudskravet som fastsat i artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Makroøkonomiske antagelser i planen

(20) Planen er baseret på en række antagelser, der adskiller sig fra Kommissionens antagelser som meddelt Danmark den 21. juni 2024. Navnlig lægger planen andre antagelser til grund for otte variabler, nemlig udgangspunktet (strukturel primær saldo i 2024), potentiel BNP-vækst, vækst i BNP-deflator, realvækst i BNP, nominel rente, finanspolitisk multiplikator, stock-flow-justeringer og engangsforanstaltninger. Disse forskelle i antagelserne vurderes nedenfor. De forskelle i antagelserne, der har den største indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, er anført nedenfor sammen med en særskilt vurdering af hver enkelt forskel.

— Planen lægger en strukturel primær saldo i 2024 til grund, der er lavere end Kommissionens antagelser. Dette medvirker til at sænke udgiftsloftet, dvs. vækstkursen for nettoudgifterne i tilpasningsperioden i planen i forhold til Kommissionens antagelser. Planens mindre gunstige antagelse kan forklares ved, at planen bygger på en national opgørelse af outputgabet, som adskiller sig fra den i fællesskab aftalte metode og indebærer et højere konjunkturbestemt bidrag. Selv om den nationale vurdering af outputgabet opgørelsesmæssigt afviger fra den i fællesskab aftalte metode, understøttes den til en vis grad af andre skøn vedrørende presset på arbejdsmarkedet og kapacitetspres i økonomien. Samtidig er Danmarks økonomiske redegørelse fra august 2024 baseret på nyere data, som stemmer overens med Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024. Denne strengere antagelse anses derfor som behørigt begrundet.

— I planen antages det, at den potentielle BNP-vækst vil være højere end antaget af Kommissionen. Dette bidrager ifølge planen til en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden end antaget af Kommissionen. Planens gunstigere antagelse i forhold til Kommissionens antagelser kan forklares ved, at planen bygger på nationale skøn, som opgørelsesmæssigt adskiller sig fra dem, der anvendes i den i fællesskab aftalte metode. Planen er baseret på et nationalt skøn om et positivt outputgab i 2024, hvorimod den i fællesskab aftalte metode indebærer et negativt outputgab. I planen er den potentielle vækst i tilpasningsperioden større for at lukke outputgabet. De højere potentielle BNP-vækstrater i tilpasningsperioden modsvares af lavere potentielle BNP-vækstrater i de sidste år af prognoseperioden. De danske skøn er derfor mere stabile end dem, der følger af Kommissionens ramme for mellemfristede fremskrivninger af den offentlige gæld, mens den akkumulerede vækst i prognoseperioden er en anelse lavere end resultaterne af Kommissionens metode. I overensstemmelse med overgangsbestemmelserne vedrørende de første nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, jf. artikel 36, stk. 1, litra f), i forordning (EU) 2024/1263, anses denne antagelse derfor som behørigt begrundet.

— I planen lægges en lavere vækst i BNP-deflatoren til grund end i Kommissionens antagelser. Dette bidrager ifølge planen til en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden end antaget af Kommissionen. Planens forsigtigere antagelse kan forklares ved, at den er baseret på Danmarks økonomiske redegørelse fra august 2024, som bygger på nyere data. Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

— Ifølge planens antagelser vil stock-flow-justeringerne i gennemsnit være højere end antaget af Kommissionen. Dette bidrager ifølge planen til en højere gennemsnitlig vækst i gældskvoten i tilpasningsperioden og dermed en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden end antaget af Kommissionen. Planens forsigtigere antagelse kan forklares ved, at der ydes offentlige lån til almene boliger, som ikke klassificeres som offentlig sektor, samt ved anvendelsen af nyere data i henhold til Danmarks økonomiske redegørelse fra august 2024. Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

— Ifølge planens antagelser vil engangsforanstaltninger være højere end antaget af Kommissionen. Dette bidrager ifølge planen til en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden end antaget af Kommissionen. Planens gunstigere antagelse kan forklares ved, at den er baseret på endelige data vedrørende tilbagebetaling af for meget opkrævet boligskat. Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

De øvrige forskelle har ikke nogen væsentlig indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne i forhold til Kommissionens antagelser. Samlet set bidrager de til en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i planen, end de tekniske oplysninger indebærer. Overordnet set fører alle forskellene i antagelserne samlet set ifølge planen til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne, der er lavere end den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, som de tekniske oplysninger indebærer. Samtidig giver Danmark i sin plan tilsagn om en nettoudgiftskurs, der er lavere end dette loft. Kommissionen vil tage hensyn til ovenstående vurdering af planens antagelser i fremtidige vurderinger af overholdelsen af nettoudgiftskursen.

Den finanspolitiske strategi i planen

(21) Ifølge den vejledende finanspolitiske strategi i planen indebærer tilsagnene vedrørende nettoudgifterne en stigning i de offentlige udgifter, navnlig en prioritering af borgernære offentlige tjenester, som sikrer, at finansieringen tilpasses ændringer af den demografiske sammensætning, herunder det stigende antal ældre. Danmark vil opruste sin forsvarskapacitet og sikre, at udgifterne til forsvar og sikkerhed udgør mindst 2 % af BNP. Endelig vil regeringen søge at nedbringe den personlige indkomstskat med en gradvis indfasning af personskattereformen fra 2025, hvilket vil føre til lavere skatteindtægter. Specifikationen af de politiske foranstaltninger, der skal gennemføres, skal bekræftes eller justeres og kvantificeres i de årlige budgetter. Det forslag til finanslov for 2025, som regeringen fremsatte for Folketinget i august 2024, indeholder en specifikation af de politiske foranstaltninger, der skal sikre opfyldelse af tilsagnene vedrørende nettoudgifterne i 2025.

Påtænkte reformer og investeringer i planen, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer Unionens fælles prioriteter

(22) I planen beskrives politiske hensigter vedrørende reformer og investeringer med henblik på at reagere på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig de landespecifikke henstillinger, og håndtere EU's fælles prioriteter. Planen indeholder 91 foranstaltninger, hvoraf 11 understøttes af genopretnings- og resiliensplanen og fem finansieres ved hjælp af midler fra samhørighedsfondene.

(23) Hvad angår den fælles prioritet om en retfærdig grøn og digital omstilling, herunder klimamålene i forordning (EU) 2021/1119, indeholder planen et sæt reformer og investeringer i overensstemmelse hermed. Mere end 30 foranstaltninger understøtter miljømålene. Foranstaltningerne til modvirkning af klimaændringerne omfatter en grøn skattereform for industri (indgår i genopretnings- og resiliensplanen), en forhøjelse af dieselafgiften samt reformer og investeringer vedrørende CO_2-opsamling og -lagring med henblik på at styrke den reguleringsmæssige ramme og understøtte teknologiudviklingen (indgår i genopretnings- og resiliensplanen). Planen indeholder også foranstaltninger til dekarbonisering af transport (landespecifik henstilling vedrørende transport i 2019), både inden for vejtransport og luftfart. Foranstaltningerne til omstilling til en cirkulær økonomi (landespecifikke henstillinger i 2022 og 2023) omfatter en ny plasthandlingsplan og en aftale om udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter. Foranstaltningerne til forebyggelse og bekæmpelse af forurening omfatter reformer med henblik på at styrke reguleringen af kemikalier og biocider, pesticider samt PFAS. Disse suppleres af foranstaltninger til at nedbringe udledningerne fra landbruget (landespecifik henstilling om miljøpolitik og ressourceforvaltning i 2024). Foranstaltningerne omfatter en aftale om et grønt Danmark med en skattereform for CO_2-ækvivalenter i landbruget samt investeringer i omlægning af arealer til naturområder og forbedring af landbrugsmetoder (nogle af disse indgår i genopretnings- og resiliensplanen). Sammen med den opdaterede havplan bidrager disse foranstaltninger til beskyttelse og genopretning af biodiversitet og økosystemer. Planen indeholder ni foranstaltninger til støtte for den digitale omstilling (landespecifikke henstillinger om den finanspolitiske ramme og den finanspolitiske styring i 2020, 2021, 2022 og 2023). Disse omfatter en digitaliseringsstrategi med 61 initiativer (indgår i genopretnings- og resiliensplanen), investeringer i digitalisering af offentlige tjenester og udvikling af avanceret teknologi til den offentlige sektor, støtte til digitalisering i virksomheder (nogle af disse indgår i genopretnings- og resiliensplanen og andre støttes af samhørighedsfondene) samt investeringer i udbredelsen af bredbånd (indgår i genopretnings- og resiliensplanen).

(24) Hvad angår den fælles prioritet om social og økonomisk modstandsdygtighed, herunder den europæiske søjle for sociale rettigheder, indeholder planen mere end 40 initiativer. Hovedprioriteterne i planen på dette område er at støtte danske virksomheder og beskæftigelsen. Foranstaltningerne til støtte for virksomheder (landespecifik henstilling om forskning og innovation i 2019) omfatter en kraftig forøgelse af midlerne til støtte for virksomheder, en iværksætterpakke samt reformer med henblik på at øge skattefradraget for forskning og innovation (indgår i genopretnings- og resiliensplanen). Planen er stærkt centreret omkring politiske tiltag til støtte for beskæftigelsen og omfatter en reform af personskatten, flere ændringer af kontanthjælpssystemet, indførelsen af en permanent ret til uddannelsesløft på 110 % dagpengesats samt reformer med henblik på at øge adgangen for udenlandsk arbejdskraft. Planen indeholder også en række initiativer til at sikre lige muligheder på og lige adgang til

arbejdsmarkedet. Foranstaltningerne vedrørende uddannelse (landespecifik henstilling i 2019) omfatter reformer af grundskolen og de videregående uddannelser samt investeringer i forbedring af de erhvervsrettede uddannelser og voksen- og efteruddannelserne, navnlig med henblik på den grønne omstilling (indgår i genopretnings- og resiliensplanen) (landespecifik henstilling om færdigheder i 2023). Planen indeholder en række initiativer om ordnede arbejdsvilkår såsom reformer til forbedring af arbejdsmiljøet. Planen indeholder adskillige initiativer vedrørende social beskyttelse og inklusion, bl.a. en reform af barnets lov for at forbedre børns rettigheder, en forenkling af sygedagpengesystemet og permanent forlængelse af det sociale frikort fra og med 2025. På sundhedsområdet (landespecifik henstilling i 2020) indeholder planen en reform af det lokale sundhedssystem med henblik på en bedre fordeling af sundhedspersonale og ressourcer i hele Danmark samt investeringer i psykiatrien, akutområdet og hospitalsinfrastruktur. Dette suppleres af en reform af langtidsplejen og uddannelse af personale med henblik på bedre at understøtte personer med handicap. Foranstaltningerne på boligområdet (landespecifikke henstillinger i 2022 og 2023) omfatter en boligskattereform, der trådte i kraft i 2024, samt investeringer i almene boliger.

(25) Hvad angår den fælles prioritet om energisikkerhed, indeholder planen et sæt foranstaltninger i overensstemmelse hermed, som alle efterkommer de landespecifikke henstillinger om vedvarende energi, energiinfrastruktur og energinet, der blev rettet til Danmark i 2022 og 2023. Foranstaltningerne til at øge adgangen til og udrulningen af grøn varme omfatter investeringer i udrulning af fjernvarme og incitamenter til husstande til at skifte fra opvarmning med naturgas til grøn varme (indgår i genopretnings- og resiliensplanen). Hvad angår kulstoffattige og bæredygtige brændstoffer, indeholder planen investeringer til opbygning af elektrolysekapacitet på 4-6 GW i 2030, investeringer i Power-to-X-teknologi med støtte fra REACT-EU og Fonden for Retfærdig Omstilling samt to IPCEI-brintprojekter. Foranstaltningerne til at øge produktionen af vedvarende energi omfatter reformer med henblik på at forkorte tilladelsesprocesserne gennem den nationale energikrisestab (indgår i genopretnings- og resiliensplanen) samt investeringer med henblik på at firedoble produktionen af vedvarende energi på land frem mod 2030 og øge offshorevindenergiproduktionen, bl.a. med to energiøer. Disse suppleres med foranstaltninger til at gøre elsystemet mere robust, f.eks. en udvidelse af elnettet og en opdateret ramme for elnetvirksomhederne. Foranstaltningerne til at diversificere forsyningskilderne, som bl.a. skal mindske afhængigheden af fossile brændsler fra tredjelande, omfatter investeringer med henblik på midlertidigt at øge gasindvindingen fra danske felter i Nordsøen og øge produktionen af biogas.

(26) Hvad angår den fælles prioritet om forsvarskapacitet, indeholder planen et tiårigt rammeforlig om det danske forsvar for 2024-2033, som løfter forsvarsudgifterne med 190 mia. DKK i perioden (svarende til et årligt gennemsnit på 0,7 % af BNP for 2023). Derudover har Danmark afsat mere end 60 mia. DKK til militær støtte til Ukraine i perioden 2023-2028. Samlet set forventes dette at bringe de samlede forsvarsudgifter op på mere end 2 % af BNP fra 2023 og indtil forligsperiodens udløb.

(27) Planen indeholder oplysninger om sammenhængen og, hvor det er relevant, komplementariteten med fondene under samhørighedspolitikken og Danmarks genopretnings- og resiliensplan. Den indeholder oplysninger om en række foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som bidrager til den grønne og den digitale omstilling. Den beskriver også foranstaltninger, der finansieres via strukturfondene, og indeholder kontekstuelle oplysninger om samspillet mellem fondene under samhørighedspolitikken og de nationale politikker til håndtering af EU's fælles prioriteter og de landespecifikke henstillinger.

(28) Formålet med planen er at hjælpe med at dække det behov for offentlige investeringer i Danmark, der vedrører EU's fælles prioriteter. Hvad angår en retfærdig grøn og digital omstilling, er Danmarks investeringsbehov relateret til landets tilsagn om at reducere drivhusgasudledningerne med 70 % i forhold til 1990-niveauet inden 2030 og at opnå klimaneutralitet inden 2045. Planen beskriver også investeringsbehovet i forbindelse med kunstig intelligens, digitale færdigheder og digitalisering i virksomheder. Hvad angår social og økonomisk modstandsdygtighed, er investeringsbehovet relateret til den demografiske udvikling, tiltag til at øge beskæftigelse og færdigheder samt levering af offentlige velfærdstjenester. Investeringsbehovet i forbindelse med energisikkerhed er relateret til udfasning af gas, uafhængighed af russisk gas og rammen for nye teknologier såsom Power-to-X. På forsvarsområdet indeholder planen en forøgelse af forsvarsudgifterne til over 2 % af BNP i overensstemmelse med NATO-tilsagnene. Tabellen over investeringsbehov suppleres af en udførlig liste over foranstaltninger til opfyldelse af de fælles prioriteter.

Konklusion på Kommissionens vurdering

(29) Overordnet set finder Kommissionen, at Danmarks plan opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

RÅDETS SAMLEDE KONKLUSION

(30) Rådet ser med tilfredshed på Danmarks mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og mener, at en fuldstændig gennemførelse heraf vil bidrage til at sikre sunde offentlige finanser og støtte holdbarheden af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst.

(31) Rådet noterer sig Kommissionens vurdering af planen. Rådet opfordrer imidlertid Kommissionen til at forelægge sin vurdering af fremtidige planer i et særskilt dokument i forhold til Kommissionens henstillinger med henblik på Rådets henstillinger.

(32) Rådet noterer sig Kommissionens vurdering af nettoudgiftskursen og de vigtigste makroøkonomiske antagelser i planen, herunder i forbindelse med Kommissionens forudgående vejledning, samt betydningen af planens nettoudgiftskurs for det offentlige underskud og den offentlige gæld. Rådet noterer sig Kommissionens vurdering, at de makroøkonomiske og finanspolitiske antagelser, selv om de i nogle tilfælde afviger fra Kommissionens antagelser, bl.a. for at tage højde for ajourførte makroøkonomiske og finanspolitiske data, generelt er behørigt begrundede og understøttet af sunde økonomiske argumenter. Rådet noterer sig planens brede finanspolitiske strategi og risiciene forbundet med udsigterne, som kan påvirke realiseringen af det makroøkonomiske scenario samt de underliggende antagelser og opfyldelsen af planens nettoudgiftskurs. Rådet ser navnlig med tilfredshed på, at planen er blevet drøftet af Folketinget.Rådet noterer sig også, at geopolitiske risici kan lægge pres på forsvarsudgifterne.

(33) Rådet forventer, at Danmark er rede til at tilpasse sin finanspolitiske strategi efter behov for at sikre, at landets nettoudgiftskurs opfyldes. Rådet er besluttet på nøje at overvåge den økonomiske og finanspolitiske udvikling, herunder den, der ligger til grund for scenariet i planen.

(34) Rådet mener, at der i god tid inden næste runde af den finanspolitiske overvågning er behov for yderligere drøftelser med henblik på at nå frem til en fælles forståelse af betydningen for den årlige overvågning af vækstraterne i de kumulative nettoudgifter.

(35) Rådet noterer sig Kommissionens beskrivelse af de reform- og investeringsbehov og de påtænkte reformer og investeringer, der reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og understreger betydningen af at sikre gennemførelsen af disse reformer og investeringer. Rådet vil på grundlag af rapporter fra Kommissionen vurdere disse reformer og investeringer og overvåge deres gennemførelse inden for rammerne af det europæiske semester.

(36) Rådet ser frem til Danmarks årlige statusrapporter, der navnlig skal indeholde oplysninger om fremskridtene med gennemførelsen af den nettoudgiftskurs, som Rådet har fastsat, og gennemførelsen af bredere reformer og investeringer inden for rammerne af det europæiske semester.

(37) I overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) 2024/1263 bør Rådet rette en henstilling til Danmark om fastsættelse af den nettoudgiftskurs, der er anført i planen,

HENSTILLER, at Danmark

1. sikrer, at væksten i nettoudgifter ikke overstiger de maksimumsgrænser, der er fastsat i bilag I til denne henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den 21. januar 2025.

På Rådets vegne

A. DOMAŃSKI

Formand

BILAG I

Maksimale vækstrater for nettoudgifterne
(årlige og kumulerede vækstrater, i nominelle tal)

Danmark

År		2025	2026	2027	2028
Vækstrater (i %)	Årlig	5,0	5,7	3,8	2,9
	Kumuleret (*)	12,6	18,9	23,5	27,1

(*) De kumulerede vækstrater beregnes med 2023 som basisår. De kumulative vækstrater anvendes i den årlige overvågning af efterfølgende overholdelse i kontrolkontoen.