Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/654

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Denemarken

(C/2025/654)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert tevens de nationale verantwoordelijkheid, legt de focus meer op de middellange termijn en combineert dit met een doeltreffendere en coherentere handhaving van de regels.

(2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld, onder meer aan het einde van de aanpassingsperiode, een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad ([4]) worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan effectief een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

(3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

([1]) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L van 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(4) Op aanbeveling van de Commissie neemt de Raad vervolgens een aanbeveling aan waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN DENEMARKEN

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(5) Op 20 september 2024 heeft Denemarken zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(6) Vóór de indiening van zijn plan heeft Denemarken om technische informatie verzocht ([5]), die de Commissie op 21 juni 2024 heeft verstrekt en op 20 september 2024 heeft bekendgemaakt ([6]). De technische informatie geeft het niveau van het structurele primaire saldo in 2028 aan dat nodig is om ervoor te zorgen dat het overheidstekort op middellange termijn onder de 3 % van het bbp wordt gehouden en de overheidsschuld op middellange termijn onder de 60 % van het bbp blijft als er na de aanpassingsperiode van vier jaar geen aanvullende begrotingsmaatregelen worden genomen. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. De technische informatie is opgesteld en aan de lidstaat toegezonden op basis van twee scenario's: een scenario waarin er overeenstemming is met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort ([7]), overeenkomstig artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) 2024/126, en een scenario zonder deze waarborg. In de technische informatie voor Denemarken is bepaald dat, om gedurende een aanpassingsperiode van vier jaar aan de toepasselijke begrotingsregels te voldoen, en op basis van de aannamen van de Commissie waarop de in juni 2024 verstrekte voorafgaande richtsnoeren gebaseerd zijn, het structurele primaire saldo ten minste - 1,4 % van het bbp moet bedragen aan het einde van de aanpassingsperiode (2028; scenario zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort), overeenkomstig de onderstaande tabel. Ter informatie, ook met inachtneming van de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort moet het structurele primaire saldo aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) ten minste - 1,1 % van het bbp bedragen. De waarborg voor de weerbaarheid van het tekort is echter geen vereiste voor Denemarken, dat in aanmerking komt voor technische informatie.

Tabel 1: Technische informatie die de Commissie aan Denemarken heeft verstrekt

Laatste jaar van de aanpassingsperiode	2028
Minimumwaarde van het structurele primaire saldo (% van het bbp), scenario zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort	- 1,4
Enkel ter informatie: Minimumwaarde van het structurele primaire saldo (% van het bbp), scenario met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort	- 1,1

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Denemarken en de Commissie in september 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op het door Denemarken beoogde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen (met name de potentiële groei en de outputgap alsook discretionaire maatregelen, waaronder eenmalige maatregelen), en de beoogde hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

([5]) De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten technische informatie i) zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar), en ii) met en zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort. Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. Het referentiepad is berekend op basis van de in de *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Het is gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke vergrijzingsverslag 2024 van de Commissie en de Raad (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]) De in artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde waarborg voor de weerbaarheid van het tekort houdt in dat het structurele primaire saldo jaarlijks met 0,4 procentpunten van het bbp verbetert (of 0,25 procentpunten van het bbp in geval van een verlenging van de aanpassingsperiode), totdat het structurele tekort lager is dan 1,5 % van het bbp.

(8) Volgens de informatie die Denemarken in zijn plan heeft verstrekt, zijn de relevante nationale belanghebbenden (met inbegrip van de sociale partners) niet geraadpleegd vóór de indiening als bedoeld in artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263, in overeenstemming met de overgangsbepalingen van artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263.

(9) In het plan wordt gesteld dat de Deense economische raden voortdurend toezicht houden op de naleving van de begrotingsdoelstellingen en de duurzaamheid van het begrotingsbeleid en het economisch beleid in het algemeen beoordelen, maar er wordt geen nadere informatie verstrekt over hun substantiële bijdrage of over de wijze waarop deze inspanningen in het plan zijn vertaald.

(10) Het plan is na indiening aan het nationale parlement gepresenteerd.

Andere gerelateerde processen

(11) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Denemarken gericht ([8]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

(12) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Achtergrond: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(13) De economische activiteit in Denemarken is in 2023 met 2,5 % toegenomen ten gevolge van de uitvoer en het particuliere verbruik. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie groeit de economie in 2024 naar verwachting met 2,4 % ten gevolge van de netto-uitvoer en zowel de particuliere als de overheidsconsumptie. In 2025 zal het reële bbp met 2,5 % stijgen, doordat de particuliere en overheidsconsumptie en de investeringen een extra impuls krijgen en de toenemende voorraden een positieve bijdrage leveren aan de groei. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting met 1,8 % stijgen, omdat de positieve trends voor de particuliere consumptie en de investeringen zich voortzetten. Gedurende de prognosehorizon (d.w.z. 2024-2026) zal de potentiële bbp-groei in Denemarken naar verwachting dalen van 2,1 % tot 1,7 % ten gevolge van een afname van de bijdrage van potentiële arbeid door een daling van het aantal werknemers. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 5,1 % en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 5,8 % in 2024 ([9]), 5,8 % in 2025 en 5,8 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting stijgen van - 3,8 % in 2023 tot 1,6 % in 2024 en zal uitkomen op 2,2 % in 2025 en 1,9 % in 2026.

(14) Inzake begrotingsontwikkelingen bedroeg het overheidsoverschot van Denemarken in 2023 3,3 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het overschot in 2024 naar verwachting 2,3 % van het bbp bereiken, verder dalen tot 1,5 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, uitkomen op 0,9 % in 2026. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Denemarken voor 2025 die de regering in augustus 2024 aan het nationale parlement heeft voorgelegd. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 33,6 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting dalen tot 31,0 % van het bbp. Naar verwachting zal die eind 2025 dalen tot 29,3 % van het bbp en eind 2026 tot 28,3 %. In de begrotingsprognoses van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

(15) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Denemarken bestrijkt de periode 2025-2028 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.

(16) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie.

(17) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 4,4 % in de jaren 2025-2028. De technische informatie (uitgaande van een lineair aanpassingstraject) stemt overeen met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 5,8 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028). Het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad zal naar verwachting aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) leiden tot een structureel

([8]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Denemarken.

([9]) De stijging van de werkloosheid in 2024 is voornamelijk het gevolg van een gewijzigde methode voor de arbeidskrachtenenquête.

primair saldo van 0,5 % ([10]) van het bbp. Dit is hoger dan het minimumniveau van het structurele primaire saldo van - 1,4 % van het bbp in 2028 dat de Commissie op 21 juni 2024 in de technische informatie heeft verstrekt ([11]). In het plan wordt ervan uitgegaan dat de potentiële bbp-groei zal stijgen van 2,1 % in 2024 tot 2,6 % in 2025, alvorens te dalen tot 0,9 % uiterlijk in 2028. Daarnaast zal het groeipercentage van de bbp-deflator volgens het plan naar verwachting jaarlijks gemiddeld met 2,1 % stijgen in de periode 2025-2028 en uiterlijk in 2028 convergeren naar 2,0 %.

Tabel 2: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Denemarken

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	7,2	5,0	5,7	3,8	2,9	4,4
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	7,2	12,6	18,9	23,5	27,1	n.v.t.
Potentiële bbp-groei (%)	2,1	2,6	1,2	1,3	0,9	1,5
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	2,0	1,7	2,6	2,0	2,0	2,1

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Denemarken en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen voor de overheidsschuld van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(18) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk toenemen van 32,8 % in 2024 tot 35,6 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote op middellange termijn (d.w.z. tot 2038) volgens het plan geleidelijk verder stijgen tot 44,4 % van het bbp in 2038.

Tabel 3: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Denemarken

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	33,6	32,8	31,4	32,7	33,9	35,6	44,4
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	3,3	1,9	1,0	0,4	0,3	- 0,1	- 0,8

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Denemarken.

De overheidsschuld zou volgens het plan dus op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

([10]) Dit cijfer komt overeen met het structurele primaire saldo dat volgens een algemeen aanvaarde methode is berekend. Het door Denemarken in het plan vermelde structurele primaire saldo is niet rechtstreeks vergelijkbaar met de technische informatie, aangezien het is gebaseerd op verschillende technische en conceptuele aannamen, zoals toegelicht in het plan, kader 2.2.

([11]) In het scenario zonder de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort.

Gevolgen voor het overheidssaldo van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(19) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidsoverschot in de aanpassingsperiode geleidelijk dalen tot een tekort van 0,1 % van het bbp uiterlijk in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Bovendien zou het overheidstekort in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de tekortvereiste van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Macro-economische aannamen van het plan

(20) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Denemarken zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gedaan voor acht variabelen, namelijk het uitgangspunt (structureel primair saldo in 2024), de potentiële bbp-groei, de groei van de bbp-deflator, de reële bbp-groei, de nominale rentevoet, de begrotingsmultiplicator, stock-flow adjustments en eenmalige maatregelen. Hieronder volgt een beoordeling van deze verschillen in aannamen. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.

— In het plan wordt ervan uitgegaan dat het structurele primaire saldo in 2024 lager zal zijn dan in de aannamen van de Commissie. Dit draagt bij tot een verlaging van het uitgavenmaximum, d.w.z. het groeipad van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan in vergelijking met de aannamen van de Commissie. De minder gunstige aanname in het plan kan worden verklaard doordat in het plan wordt uitgegaan van een nationaal concept van de outputgaps dat verschilt van de algemeen aanvaarde methode en een hogere cyclische bijdrage impliceert. Hoewel de nationale beoordeling van de outputgap conceptueel afwijkt van de algemeen aanvaarde methode, wordt deze tot op zekere hoogte bevestigd door andere ramingen van de krapte op de arbeidsmarkt en de capaciteitsdruk in de economie. Bovendien is de nationale prognose van augustus 2024 gebaseerd op recentere gegevens die in overeenstemming zijn met de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie. Bijgevolg wordt deze strengere aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt uitgegaan van een potentiële bbp-groei die hoger is dan de aannamen van de Commissie. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Deze gunstigere aanname in het plan dan de aannamen van de Commissie kan worden verklaard doordat in het plan wordt uitgegaan van nationale ramingen die conceptueel verschillen van die van de algemeen aanvaarde methode. Het plan is gebaseerd op een nationale raming van een positieve outputgap in 2024, terwijl in de algemeen aanvaarde methode een negatieve outputgap wordt gesuggereerd. Om de outputgap te dichten, is de potentiële groei tijdens de aanpassingsperiode hoger in het plan. De hogere potentiële bbp-groei tijdens de aanpassingsperiode wordt gecompenseerd door een lagere potentiële bbp-groei aan het einde van de prognosehorizon. Bijgevolg zijn de Deense ramingen stabieler dan de ramingen die voortvloeien uit het prognosekader voor de overheidsschuld voor de middellange termijn van de Commissie, terwijl de gecumuleerde groei over de prognosehorizon iets onder de resultaten van die methode blijft. In overeenstemming met de overgangsbepalingen voor de eerste nationale structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn als bedoeld in artikel 36, lid 1, punt f), van Verordening (EU) 2024/1263 wordt deze aanname derhalve naar behoren gerechtvaardigd geacht.

— In het plan wordt ervan uitgegaan dat de groei van de bbp-deflator lager is dan de aannamen van de Commissie. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De voorzichtiger aanname in het plan kan worden verklaard doordat in het plan wordt uitgegaan van de nationale prognose van augustus 2024 die op recentere gegevens is gebaseerd. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt ervan uitgegaan dat de stock-flow adjustments gemiddeld hoger zijn dan in de aannamen van de Commissie. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de schuldquote tijdens de aanpassingsperiode in het plan en dus tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode dan volgens de aannamen van de Commissie. De voorzichtiger aanname in het plan kan worden verklaard door de leningen van de overheid aan autonome woningcorporaties die buiten de overheidssector zijn ingedeeld en door het gebruik van recentere gegevens, in overeenstemming met de nationale prognose van augustus 2024. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt uitgegaan van eenmalige maatregelen die hoger zijn dan in de aannamen van de Commissie. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. De gunstigere aanname in het plan kan worden verklaard doordat in het plan begrotingsresultaten worden gebruikt voor de terugbetaling van te veel geïnde woonbelasting. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

De resterende verschillen hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. De afwijkingen dragen samen bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan dan in de technische informatie geïmpliceerd. Al met al leiden alle verschillen in aannamen tezamen tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die lager is dan de gemiddelde groei van de netto-uitgaven die in de technische informatie wordt geïmpliceerd. Bovendien verbindt Denemarken zich in zijn plan tot een netto-uitgavenpad dat lager ligt dan dit plafond. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(21) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zijn de toezeggingen met betrekking tot de netto-uitgaven in overeenstemming met hogere overheidsuitgaven, waarbij met name prioriteit wordt gegeven aan op de burger gerichte overheidsdiensten en ervoor wordt gezorgd dat de financiering wordt aangepast aan veranderingen in de demografische samenstelling, waaronder het stijgende aantal ouderen. Denemarken is voornemens de defensievermogens te versterken door ervoor te zorgen dat de uitgaven voor defensie en veiligheid ten minste 2 % van het bbp bedragen. Daarnaast wil de regering de inkomstenbelastingen verlagen, wat leidt tot lagere belastinginkomsten, met een geleidelijke invoering van de hervorming van de inkomstenbelasting vanaf 2025. De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. De begroting voor 2025 die de regering in augustus 2024 in het nationale parlement heeft ingediend, specificeert de beleidsmaatregelen waarmee de netto-uitgaventoezegging voor 2025 zal worden gehaald.

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

(22) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de LSA's, en om de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU aan te pakken. Het plan bevat 91 maatregelen, waarvan er 11 worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en er 5 worden gefinancierd door fondsen van het cohesiebeleid.

(23) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan een consistente reeks hervormingen en investeringen. Meer dan dertig maatregelen dragen bij aan de milieudoelstellingen. De maatregelen inzake klimaatmitigatie omvatten een hervorming van de groene belasting voor de industrie (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan), een verhoging van de dieselbelasting en hervormingen van en investeringen in koolstofafvang en -opslag om het regelgevingskader te verbeteren en de toepassing van de technologie te vergroten (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Het plan bevat ook maatregelen om het vervoer koolstofvrij te maken (landspecifieke aanbeveling voor vervoer uit 2019), zowel voor het wegvervoer als voor de luchtvaart. Maatregelen voor de overgang naar een circulaire economie (landspecifieke aanbevelingen uit 2022 en 2023) omvatten een nieuw actieplan inzake plastic afval, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen en kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Maatregelen voor de preventie en beheersing van verontreiniging omvatten hervormingen om de regelgeving inzake biociden, pesticiden en PFAS aan te scherpen. Zij worden aangevuld met maatregelen om de uitstoot door de landbouw aan te pakken (landspecifieke aanbeveling inzake milieubeleid en hulpbronnenbeheer uit 2024). Deze maatregelen omvatten een overeenkomst over een groen Denemarken, met een belastinghervorming voor CO_2-equivalenten in de landbouw, evenals investeringen in omzetting van land in natuurgebieden en verbeteringen van landbouwpraktijken (waarvan sommige zijn opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Samen met het geactualiseerde mariene plan dragen deze maatregelen bij aan de bescherming en het herstel van biodiversiteit en ecosystemen. Het plan omvat negen maatregelen ter ondersteuning van de digitale transitie (landspecifieke aanbevelingen inzake het begrotingskader en de begrotingsgovernance uit 2020, 2021, 2022 en 2023). Deze omvatten een digitaliseringsstrategie die bestaat uit 61 initiatieven (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan), investeringen in de digitalisering van overheidsdiensten en de ontwikkeling van geavanceerde technologieën voor de overheidssector, steun voor de digitale transformatie van bedrijven (sommige opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan en andere ondersteund door cohesiefondsen) en investeringen ter verbetering van de breedbanddekking (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan).

(24) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan ruim veertig initiatieven. De belangrijkste prioriteiten van het plan op dit gebied zijn het versterken van het Deense bedrijfsleven en de werkgelegenheid. Maatregelen ter ondersteuning van het bedrijfsleven (landspecifieke aanbeveling voor onderzoek en innovatie (O&I), afgegeven in 2019) omvatten een aanzienlijke verhoging van de middelen ter ondersteuning van het bedrijfsleven, een ondernemerschapspakket en hervormingen om de belastingaftrek voor O&I te verhogen (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Het plan is sterk gericht op beleid ter ondersteuning van de werkgelegenheid, waaronder een hervorming van de inkomstenbelasting, diverse wijzigingen in het bijstandssysteem, het permanent maken van het recht op een onderwijsimpuls bij een werkloosheidsuitkering van 110 procent, en hervormingen om de toegang tot internationale arbeid te verbeteren. Het plan omvat ook een reeks initiatieven voor gelijke kansen en toegang tot

de arbeidsmarkt. Maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding (landspecifieke aanbeveling uit 2019) omvatten hervormingen van het basisonderwijs en het hoger onderwijs en investeringen ter verbetering van beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie, met name voor de groene transitie (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan) (landspecifieke aanbeveling voor vaardigheden uit 2023). Het plan omvat een reeks initiatieven voor eerlijke arbeidsomstandigheden, zoals hervormingen om de werkomgeving te verbeteren. Het plan omvat een reeks initiatieven op het gebied van sociale bescherming en inclusie, met een hervorming van de kinderwet om de rechten van kinderen te vergroten, vereenvoudiging van het systeem van ziekengeld en de permanente uitbreiding van de sociale vrijstellingskaart vanaf 2025. Op het gebied van gezondheidszorg (landspecifieke aanbeveling uit 2020) omvat het plan een hervorming van het lokale zorgstelsel om zorgpersoneel en -middelen beter over Denemarken te verdelen en investeringen in psychiatrie, spoedeisende hulp en de ziekenhuisinfrastructuur. Dit wordt aangevuld met een hervorming van de langdurige zorg en het opleiden van personeel voor mensen met een handicap. Maatregelen op het gebied van huisvesting (landspecifieke aanbevelingen uit 2022 en 2023) omvatten een hervorming van de woonbelasting die in 2024 van kracht is geworden en investeringen in sociale huisvesting.

(25) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid bevat het plan een samenhangende reeks maatregelen die allemaal beantwoorden aan de landspecifieke aanbevelingen inzake hernieuwbare energie, energie-infrastructuur en netwerken die in 2022 en 2023 aan Denemarken zijn toegezonden. Maatregelen om de beschikbaarheid en het gebruik van groene verwarming te vergroten omvatten investeringen om de uitrol van stadsverwarming te versnellen en stimulansen voor huishoudens om over te schakelen van gasverwarming naar groene verwarming (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Op het gebied van koolstofarme en duurzame brandstoffen omvat het plan investeringen voor de bouw van elektrolysecapaciteit van 4-6 GW uiterlijk in 2030, investeringen in Power-to-X-technologieën ondersteund door React-EU en fondsen voor een rechtvaardige transitie en twee IPCEI's op het gebied van waterstof. Maatregelen om de productie van hernieuwbare energie te verhogen omvatten hervormingen om de vergunningverlening te versnellen via de nationale taskforce inzake energiecrisis (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan), evenals investeringen om de productie van hernieuwbare energie op land uiterlijk in 2030 te vervier voudigen om de productie van windenergie op zee te verhogen, onder meer met twee energie-eilanden. Deze worden aangevuld met maatregelen om de veerkracht van het elektriciteitssysteem te versterken, zoals uitbreiding van het net en een geactualiseerd kader voor elektriciteitsbedrijven. Maatregelen om de voorzieningsbronnen te diversifiëren, die betrekking hebben op het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen van buiten de Unie, omvatten investeringen om de gaswinning uit Deense velden in de Noordzee tijdelijk te verhogen en de productie van biogas te verhogen.

(26) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens bevat het plan een tienjarige kaderovereenkomst voor de Deense defensie in 2024-2033, waarmee de defensie-uitgaven in die periode met 190 miljard DKK worden verhoogd (wat overeenkomt met een gemiddelde van 0,7 % van het bbp van 2023 per jaar). Bovendien heeft Denemarken meer dan 60 miljard DKK uitgetrokken voor militaire steun aan Oekraïne tussen 2023 en 2028. Verwacht wordt dat de jaarlijkse defensie-uitgaven hierdoor van 2023 tot het einde van de looptijd van de kaderovereenkomst meer dan 2 % van het bbp zullen bedragen.

(27) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Denemarken. Er is informatie over een aantal maatregelen in het plan die zijn opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan en die bijdragen aan de groene en de digitale transitie. In het plan worden ook maatregelen vermeld die worden gefinancierd door de structuurfondsen en wordt enige contextuele informatie toegevoegd over de wisselwerking tussen de fondsen van het cohesiebeleid en het nationale beleid waarmee de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU en de landspecifieke aanbevelingen worden aangepakt.

(28) Het plan heeft ten doel bij te dragen aan de nodige overheidsinvesteringen van Denemarken in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Wat een rechtvaardige groene en digitale transitie betreft, hebben de investeringsbehoeften van Denemarken betrekking op de toezegging van het land om de uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2030 met 70 % te verlagen ten opzichte van de niveaus van 1990 en om uiterlijk in 2045 klimaatneutraal te zijn. In het plan worden ook investeringsbehoeften genoemd met betrekking tot artificiële intelligentie, digitale vaardigheden en digitalisering van bedrijven. Op het gebied van sociale en economische veerkracht hebben de investeringsbehoeften betrekking op de veranderende demografie, het verbeteren van de werkgelegenheid en vaardigheden en de verlening van overheidsdiensten op het gebied van welzijn. De investeringsbehoeften in verband met energiezekerheid hebben betrekking op de geleidelijke afschaffing van het gebruik van gas, onafhankelijkheid van Russisch gas en een kader voor nieuwe technologieën zoals Power-to-X. Met betrekking tot defensie voorziet het plan in een verhoging van de defensie-uitgaven tot meer dan 2 % van het bbp, in overeenstemming met de NAVO-verbintenissen. De tabel over investeringsbehoeften wordt aangevuld met een uitgebreide lijst van op de gemeenschappelijke prioriteiten gerichte maatregelen.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

(29) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Denemarken aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(30) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Denemarken en is van oordeel dat de volledige uitvoering ervan zou helpen gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.

(31) De Raad neemt nota van de beoordeling van het plan door de Commissie. De Raad verzoekt de Commissie echter om bij toekomstige plannen haar beoordeling in een afzonderlijk document op te nemen, los van haar aanbevelingen voor aanbevelingen van de Raad.

(32) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, onder meer met betrekking tot de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad is met name ingenomen met het feit dat het plan in het Parlement is besproken.De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(33) De Raad verwacht dat Denemarken klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat het aanbevolen netto-uitgavenpad wordt gevolgd. De Raad besluit de economische en budgettaire ontwikkelingen, met inbegrip van die welke ten grondslag liggen aan het scenario van het plan, nauwlettend te volgen.

(34) De Raad is van oordeel dat er tijdig voor de volgende ronde van het begrotingstoezicht verdere besprekingen nodig zijn om samen overeenstemming te bereiken over de implicaties van de cumulatieve groeipercentages van de netto-uitgaven voor het jaarlijkse toezicht.

(35) De Raad neemt nota van de beschrijving van de Commissie van de hervormingen en investeringsbehoeften en -voornemens als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, en benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd. De Raad zal, op basis van de door de Commissie ingediende verslagen, dergelijke hervormingen en investeringen beoordelen en in het kader van het Europees Semester toezien op de uitvoering ervan.

(36) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Denemarken, met daarin met name informatie over de vorderingen bij de uitvoering van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad, en over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester.

(37) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Denemarken worden aanbevolen,

BEVEELT AAN dat Denemarken:

1. Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Denemarken

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	5,0	5,7	3,8	2,9
	Cumulatief (*)	12,6	18,9	23,5	27,1

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.