EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Det Forenede Kongeriges nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Det Forenede Kongeriges konvergensprogram for 2020

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Det Forenede Kongeriges nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Det Forenede Kongeriges konvergensprogram for 2020

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

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

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen den årlige strategi for bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2020 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Det Forenede Kongerige ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(2) Efter Det Forenede Kongeriges udtræden af EU den 31. januar 2020 og udtrædelsesaftalens ikrafttræden befinder Det Forenede Kongerige sig nu i en overgangsperiode, der varer frem til den 31. december 2020. I henhold til udtrædelsesaftalen kan denne periode forlænges i op til et eller to år ved en enkelt afgørelse truffet af EU og Det Forenede Kongerige inden den 1. juli 2020. I overgangsperioden finder EU-retten — inklusive bestemmelserne vedrørende det europæiske semester — fortsat anvendelse på og i Det Forenede Kongerige.

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

(3) Den 26. februar 2020 blev landerapporten for Det Forenede Kongerige 2020[3] offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Det Forenede Kongeriges fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 9. juli 2019[4], opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Det Forenede Kongeriges nationale Europa 2020-mål.

(4) Den 11. marts 2020 erklærede Verdenssundhedsorganisationen officielt covid-19-udbruddet for en global pandemi. Den har skabt en alvorlig folkesundhedsmæssig krisesituation for borgere, samfund og økonomier. Den har sat de nationale sundhedssystemer under alvorligt pres, forstyrret de globale forsyningskæder, skabt volatilitet på de finansielle markeder, udløst efterspørgselschok og har haft negative konsekvenser for adskillige brancher. Den udgør en trussel mod folks job og indtægter og mod virksomhedernes forretning. Den har ført til et større økonomisk chok, som allerede har alvorlige konsekvenser i Den Europæiske Union. Den 13. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse[5], hvori den opfordrede til en koordineret økonomisk reaktion på krisen, der inddrager alle aktører såvel på nationalt plan som på EU-plan.

(5) Adskillige medlemsstater har enten erklæret undtagelsestilstand eller truffet kriseforanstaltninger. Sådanne kriseforanstaltninger bør være nøje afstemt med behovet, være nødvendige, begrænset i tid og i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder. De bør være genstand for demokratisk kontrol og underlagt uafhængig domstolsprøvelse.

(6) Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul[6]. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del, kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til koordinering af politikken inden for rammerne af pagten.

(7) Der er brug for en vedholdende indsats for at begrænse og kontrollere spredningen af pandemien, styrke de nationale sundhedssystemers modstandsdygtighed og afbøde de socioøkonomiske konsekvenser ved hjælp af støtteforanstaltninger til fordel for virksomheder og husholdninger samt for at sikre passende sundheds- og sikkerhedsforhold på arbejdspladsen med henblik på genoptagelsen af den

---

3 SWD(2020) 527 final.
4 EUT C 301 af 5.9.2019, s. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

økonomiske aktivitet. Unionen bør fuldt ud anvende de mange redskaber, den råder over, til at understøtte medlemsstaternes bestræbelser på området. Samtidig bør medlemsstaterne og Unionen arbejde sammen om at tilrettelægge de foranstaltninger, der er nødvendige for at vende tilbage til normalt fungerende samfund og økonomier og til bæredygtig vækst, idet den grønne og den digitale omstilling integreres, og der trækkes på alle erfaringerne fra krisen.

(8) Covid-19-krisen har fremhævet, hvordan fleksibiliteten i det indre marked giver mulighed for at tilpasse sig ekstraordinære forhold. For at sikre en hurtig og gnidningsløs overgang til genopretningsfasen og garantere den fri bevægelighed for varer, tjenester og arbejdstagere skal de særlige foranstaltninger, der forhindrer det indre marked i at fungere normalt, afskaffes, så snart de ikke længere er absolut nødvendige. Den aktuelle krise har vist, hvor nødvendigt det er at have kriseberedskabsplaner i sundhedssektoren, som navnlig omfatter forbedrede indkøbsstrategier, diversificerede forsyningskæder og strategiske lagre af vigtige forsyninger. De er helt centrale for udformningen af mere omfattende kriseberedskabsplaner.

(9) Pandemiens socioøkonomiske konsekvenser vil sandsynligvis være ujævnt fordelt over de forskellige regioner i Det Forenede Kongerige som følge af forskelle i specialiseringsmønstre. Det indebærer en betydelig risiko for at øge de regionale skævheder i Det Forenede Kongerige yderligere. Den aktuelle situation kræver målrettede politiske tiltag.

(10) Den 30. april 2020 fremlagde Det Forenede Kongerige sit nationale reformprogram for 2020 og den 7. maj 2020 sit konvergensprogram for 2020. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(11) Det Forenede Kongerige er på nuværende tidspunkt omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og af gældsreglen. Den 13. juli 2018 henstillede Rådet til det Det Forenede Kongerige at sikre, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter[7] ikke overstiger 1,6 % i 2019-2020, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. Ifølge Kommissionens overordnede vurdering er der risiko for en væsentlig afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019-2020 og for 2018-2019 og 2019-2020 samlet set. De endelige data for 2019-2020 vil foreligge i efteråret 2020.

(12) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019-2020 forventer regeringen en forringelse af den samlede saldo fra et underskud på 2,2 % af BNP i 2019-2020 til et underskud på 2,5 % af BNP i 2020-21. Underskuddet forventes at stige til 3,1 % af BNP i 2021-22 for derefter at falde til 2,4 % af BNP i 2024-2025. Efter at være faldet til 83,2 % af BNP i 2019-2020 forventes den offentlige gældskvote ifølge konvergensprogrammet for 2019-2020 at falde til 82,9 % i 2020-2021. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, forekommer imidlertid ikke længere realistisk, da der ikke tages hensyn til covid-19-pandemiens økonomiske virkninger. Fremskrivningerne i programmet tager desuden heller ikke hensyn til de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har bebudet som reaktion på covid-19-

[7] De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden er modregnet.

pandemien. De makroøkonomiske og finanspolitiske udsigter er behæftet med stor usikkerhed på grund af covid-19-pandemien.

(13) Det Forenede Kongerige har som reaktion på covid-19-pandemien truffet budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemets kapacitet, inddæmme pandemien og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Fremskrivningerne i konvergensprogrammet omfatter ikke disse foranstaltninger, men de er medtaget i Kommissionens prognose. Budgetforanstaltningerne beløber sig til omkring 5,5 % af BNP og omfatter støtte til ansatte, selvstændige og virksomheder samt velfærdsforanstaltninger. Det Forenede Kongerige har også bebudet foranstaltninger, der, skønt de ikke vil have direkte budgetvirkning, vil bidrage til at understøtte virksomhedernes likviditet. Disse omfatter lånegarantier for ca. 16 % af BNP. En fuldstændig gennemførelse af disse foranstaltninger vil bidrage til at opretholde finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, forudsat at finanspolitikken efterfølgende atter fokuserer på at sikre en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, så snart den økonomiske situation giver mulighed herfor.

(14) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager udgangspunkt i en uændret politik, forventes Det Forenede Kongeriges offentlige saldo at udgøre -10,7 % af BNP i 2020-2021 og -6,2 % i 2021-2022. Den offentlige gældskvote ventes at nå op på 102,5 % af BNP i 2020-2021 og 100,2 % i 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for konvergensprogrammet, tager ikke hensyn til covid-19-pandemiens følger, og fremskrivningerne af gælden og af underskuddet afviger derfor betydeligt fra Kommissionens prognose.

(15) Den 20. maj 2020 offentliggjorde Kommissionen en rapport udarbejdet i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3, som følge af Det Forenede Kongeriges forventede overskridelse i 2020-21 af grænseværdien for det offentlige underskud på 3 % af BNP. Overordnet set fremgår det af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.

(16) Den verserende covid-19-krise har skabt både økonomi- og socialpolitiske udfordringer i en størrelsesorden, der ikke er set de sidste mange årtier. Ledigheden forventes at stige med næsten 3 procentpoint fra 3,8 % i 2019 til 6,7 % i 2020 for derefter at bedres en smule til 6 % i 2021. Regeringen har truffet kriseforanstaltninger til at afbøde de negative virkninger af chokket. Størrelsen af de direkte finanspolitiske støtteforanstaltninger vil afhænge af efterspørgslen, men de kan beløbe sig til omkring 110 mia. GBP (5,5 % af BNP), hvortil skal lægges 330 mia. GBP (16 % af BNP) i kreditgarantier på banklån. Der er indført arbejdsfordelingsordninger for at beskytte beskæftigelsen og truffet foranstaltninger til at støtte selvstændige erhvervsdrivende. Dækningen og muligheden for at få adgang til forudbetaling af Universal Credit er midlertidigt blevet udvidet, og grundbeløbet er blevet hævet i en midlertidig periode på 12 måneder. De lokale myndigheder vil også modtage en yderligere engangsfinansiering til at støtte økonomisk sårbare personer og husholdninger. Regeringen har desuden annonceret en tremåneders betalingsudsættelse på realkreditlån for boligejere, der befinder sig i vanskeligheder som følge af coronavirusset.

(17) For at understøtte virksomhedernes finansielle stilling har Bank of England sænket sin diskonto af to omgange, i alt fra 0,75 % til 0,1 %, sænket Det Forenede Kongeriges kontracykliske buffersats til 0 % fra den ellers gældende kurs mod 2 % i december 2020, øget sin ordning for opkøb af obligationer til 645 mia. GBP og sideløbende med regeringens lånegarantier øget sin støtte til forretningsbankers udlån til realøkonomien.

Regeringen har tilbudt nogle brancher en etårig betalingsudsættelse på ejendomsskatter, en udsættelse af momsbetalinger samt kontante tilskud til mindre virksomheder. Der er også stillet likviditetsstøtte til rådighed i form af garantier og tilskud inden for rammerne af "Coronavirus Business Interruption Loan Scheme" til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) med en samlet omsætning under en bestemt tærskel ved hjælp af en lang række produkter til virksomhedsfinansiering såsom revolverende kreditfaciliteter og andre produkter, herunder langfristede banklån. Man har også oprettet en generel likviditetsordning til fordel for SMV'er, samt for større virksomheder i form af eksempelvis investeringsstøtte, som henvender sig til alle brancher. Ved udformningen og gennemførelsen af sådanne foranstaltninger er det vigtigt også at tage hensyn til banksektorens modstandsdygtighed.

(18) Covid-19-pandemien har blotlagt mangler i det britiske sundhedssystems beredskab og kapacitet til at håndtere sådanne udbrud, navnlig når det kommer til infrastruktur, personale og forsyninger. Derfor er der truffet hasteforanstaltninger til at opføre midlertidige felthospitaler til covid-19-patienter i hele Det Forenede Kongerige. Fremstillingsindustrien er blevet opfordret til at omlægge sin produktion med henblik på hurtigt at producere ekstra medicinsk udstyr såsom respiratorer for at dække den forventede efterspørgsel. Covid-19-krisen har accentueret den eksisterende mangel på arbejdskraft i sundhedssektoren. For at kunne håndtere lignende kriser i fremtiden er der behov for investeringer i sundhedssystemet i hele Det Forenede Kongerige, herunder effektive og velfinansierede folkesundhedsmæssige foranstaltninger. Disse investeringer bør tage sigte på at tilvejebringe det fornødne udstyr samt de fornødne faciliteter og den nødvendige arbejdskraft, og generelt set den kapacitet der skal til for at kunne levere alle forventede almindelige sundhedsydelser samtidig med mere specifik pleje af patienter med covid-19 eller lignende smitsomme sygdomme.

(19) Den aktuelle krise vil formodentlig have større indvirkning på de mest sårbare og øge fattigdommen. Risikoen for fattigdom eller social udstødelse fulgte allerede en stigende tendens før krisen til trods for en rekordlav ledighed. Der er også stor fattigdom blandt personer i beskæftigelse og blandt børn. Nedskæringerne i og reformerne af velfærdsydelserne risikerer at undergrave Det Forenede Kongeriges skatte- og socialsikringssystems stærke fattigdomsreducerende effekt. Der er behov for at forbedre støtten til de mest sårbare, herunder børn der lever i fattigdom, navnlig i lyset af at krisen ventes at øge indkomstulighederne yderligere.

(20) En af Det Forenede Kongeriges større udfordringer er fortsat at øge arbejdsproduktiviteten. Timeproduktiviteten er væsentligt lavere i Det Forenede Kongerige end i de flest andre udviklede økonomier, og den ligger kun lige akkurat over niveauet fra før finanskrisen. BNP-væksten har været drevet af beskæftigelsesvækst, hvorimod produktiviteten knap nok er steget i de seneste år. Til trods for stramheden på arbejdsmarkedet har arbejdsproduktiviteten i Det Forenede Kongerige været stort set uændret siden begyndelsen af 2018. Reallønnen er også kun steget svagt. Mange dele af Det Forenede Kongerige er relativt fattige med forholdsvis lave investeringsniveauer i færdigheder og infrastruktur. De begrænsede karrieremuligheder for personer i lavtlønnede job hæmmer produktiviteten og øger fattigdommen. Denne situation ventes at fortsætte og risikerer at blive forværret af covid-19-krisen. Denne pandemi skaber også betydelige udfordringer for uddannelsessystemerne i Det Forenede Kongerige, navnlig på grund af behovet for fjernundervisning og forskellige adgangsmuligheder til struktureret læring. Der er derfor behov for at øge produktiviteten ved at imødegå de omfattende problemer såsom for få investeringer i udstyr, infrastruktur og forskning og udvikling samt

kompetencegab med hensyn til navnlig grundlæggende og tekniske færdigheder. Det Forenede Kongerige agter at investere mere i forskning og innovation og at forbedre anvendelsen af eksisterende teknologi i hele økonomien.

(21) For at fremme den økonomiske genopretning vil det være vigtigt at fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer, bl.a. gennem relevante reformer. Det Forenede Kongerige lider under vedvarende mangel på boliger. Der er ved at opstå kapacitetsbegrænsninger, mens boligbyggeriet ikke er tilstrækkeligt til at dække det forventede behov. Omfanget og beliggenheden af jord til nybyggeri er begrænset af den stramme regulering af markedet for jord, især omkring de større byer. Byggebranchen spiller fortsat en vigtig rolle for boligsektoren samt for opfyldelsen af fremtidige energieffektivitets- og klimamål, selv om nedbringelsen af den mængde energi, der bruges til opvarmning af boliger, vanskeliggøres af boligmassens alder og dens langsomme udskiftning. Efter flere årtier med få offentlige investeringer er regeringen begyndt at tage hånd om manglen på infrastruktur. Der er gjort opmuntrende fremskridt med investeringer i vedvarende energikilder, og der er opnået en betydelig reduktion af drivhusgasserne i energisektoren. Overgangen til klimaneutralitet giver dog stadig udfordringer for alle dele af økonomien. Kapaciteten i Det Forenede Kongeriges vej-, jernbane- og luftfartsnet er ved at være mættet, hvilket bidrager til overbelastning og luftforurening. Det Forenede Kongerige har ambitioner om at være i front, når det kommer til nulemissionskøretøjer, men det meste af jernbanenettet er endnu ikke elektrificeret. Selv om der stadig er begrænset dækning med rene fibernet i Det Forenede Kongerige, stiger konkurrencen på markedet for rene fibernet, idet regeringen har øget den offentlige støtte markant til udrulningen af fibernet. Sådanne investeringer skal imidlertid ledsages af et løft af de digitale færdigheder, da Det Forenede Kongerige er kendetegnet ved strukturel mangel på IT-specialister.

(22) Hvor nærværende henstillinger har fokus på at håndtere pandemiens socioøkonomiske konsekvenser og lette den økonomiske genopretning efter krisen, omhandlede de landespecifikke henstillinger fra 2019, som Rådet vedtog den 9. juli 2019, også vigtige reformer til at imødegå de strukturelle udfordringer på mellemlang og lang sigt. Disse henstillinger er stadig relevante, og de vil forblive genstand for overvågning under det europæiske semester indtil udgangen af overgangsperioden.

(23) Det europæiske semester danner rammen for løbende samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken i Unionen, hvilket kan bidrage til en bæredygtig økonomi. Medlemsstaterne har i deres nationale reformprogrammer for 2020 gjort status over fremskridtene med hensyn til opfyldelsen af De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling ("verdensmålene"). Ved at sikre en fuldstændig efterlevelse af nedenstående henstillinger vil Det Forenede Kongerige bidrage til opfyldelsen af verdensmålene og til de fælles bestræbelser på at sikre konkurrencedygtig bæredygtighed i Unionen.

(24) Som led i det europæiske semester 2020 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Det Forenede Kongeriges økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2020[8]. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2020, det nationale reformprogram for 2020 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Det Forenede Kongerige i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Det Forenede Kongerige, men også til deres

[8] SWD(2020) 527 final.

overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.

(25) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået [LAND] konvergensprogram for 2020, og dets holdning[9] afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Det Forenede Kongerige i 2020 og 2021 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. træffe alle nødvendige foranstaltninger til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte det efterfølgende opsving i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det, styrke sundhedssystemets modstandsdygtighed

2. sikre tilstrækkeligheden og dækningen af det sociale beskyttelsessystem med henblik på at yde støtte til alle og særligt dem, der er hårdest ramt af krisen

3. fremme innovation og understøtte udviklingen af menneskelig kapital, fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer for at fremme den økonomiske genopretning, målrette investeringer mod den grønne og den digitale omstilling, navnlig boliger, ren og effektiv produktion og anvendelse af energi, bæredygtige transportinfrastrukturer og højhastighedsbredbåndsnet.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand

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