EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.6.2010
SEK(2010) 739 endelig

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

om et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypern

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

om et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypern

ANVENDELSE AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN I DEN AKTUELLE KRISESITUATION

1. Mange EU-lande står i dag over for offentlige underskud, der ligger over traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den ofte kraftige forværring af underskuddet og den offentlige gæld skal ses i sammenhæng med den globale finanskrise og økonomiske nedgang af hidtil uset omfang i 2008/09. Flere faktorer gør sig gældende. For det første resulterer den økonomiske nedgang i lavere skatteindtægter og stigende udgifter til sociale ydelser (f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse). For det andet mener Kommissionen, at finanspolitikken har en vigtig rolle at spille i den nuværende ekstraordinære situation, og derfor opfordrede den til gennemførelse af finanspolitiske stimulerende foranstaltninger i sin europæiske økonomiske genopretningsplan fra november 2008, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i december. I planen understreges det, at de stimulerende foranstaltninger bør gennemføres rettidigt, være målrettede og midlertidige og differentieres medlemsstaterne imellem for at tage hensyn til deres forskelligartede situation hvad angår konkurrenceevne og bæredygtigheden i de offentlige finanser, og at de bør afvikles, når de økonomiske forhold bliver bedre. Endelig har adskillige medlemsstater taget skridt til at stabilisere deres finansielle sektor, hvoraf nogle smitter af på den offentlige gæld eller indebærer en risiko for større underskud og gæld i fremtiden, omend nogle af omkostningerne forbundet med den offentlige støtte kan hentes hjem igen i fremtiden.

2. Kommissionen skal i henhold til stabilitets- og vækstpagten indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, når en medlemsstats offentlige underskud overskrider referenceværdien på 3 % af BNP. Ændringerne af stabilitets- og vækstpagten i 2005 tjente til at sikre, at især den økonomiske og budgetmæssige situation tages fuldt ud i betragtning i alle faser af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. På den måde bliver pagten en ramme, der kan benyttes som støtte for politikker, der hurtigt kan gøre de offentlige finanser sunde igen i den givne økonomiske situation og dermed sikre holdbarhed i de offentlige finanser på lang sigt.

RETLIG BAGGRUND

3. Der er i artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastsat en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Proceduren er nærmere specificeret i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud[1], som indgår i stabilitets- og vækstpagten.

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6. Der tages i rapporten også hensyn til "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og

4. I henhold til traktatens artikel 126, stk. 2, skal Kommissionen overvåge, om budgetdisciplinen overholdes på grundlag af to kriterier, nemlig: (a) hvorvidt den procentdel, som det forventede eller faktiske offentlige underskud udgør af bruttonationalproduktet (BNP), overstiger referenceværdien på 3 % (medmindre denne procentdel er faldet væsentligt og vedvarende og har nået et niveau, der ligger tæt på referenceværdien, eller, alternativt, overskridelsen af referenceværdien kun er exceptionel og midlertidig, og nævnte procentdel fortsat ligger tæt på referenceværdien), og b) hvorvidt den procentdel, som den offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet, overstiger referenceværdien på 60 % (medmindre denne procentdel mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed).

5. Det fastsættes i traktatens artikel 126, stk. 3, at Kommissionen udarbejder en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I rapporten skal der ligeledes "tages […] hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt".

6. På grundlag af de data, som de cypriotiske myndigheder indberettede i marts 2010[2], og Kommissionens økonomiske prognose fra foråret 2010 vedtog Kommissionen den 12. maj 2010 en rapport efter artikel 126, stk. 3, om Cypern[3].

7. Derefter og i overensstemmelse med traktatens artikel 126, stk. 4, afgav Det Økonomiske og Finansielle Udvalg en udtalelse om Kommissionens rapport den [27. maj 2010].

8. Ifølge traktatens artikel 126, stk. 5, skal Kommissionen afgive en udtalelse til Rådet, hvis den finder, at der er eller kan opstå et uforholdsmæssigt stort underskud i en medlemsstat. For at kunne afgøre, om der er eller kan opstå et uforholdsmæssigt stort underskud, bør der efter Kommissionens opfattelse tages hensyn til følgende: i) konklusionerne i Kommissionens rapport efter artikel 126, stk. 3, og ii) Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse om Kommissionens rapport. På grundlag af disse elementer har Kommissionen anstillet en række betragtninger vedrørende Cypern.

BETRAGTNINGER VEDRØRENDE CYPERN

9. Umiddelbart efter tiltrædelsen af EU i maj 2004 indledte Kommissionen en procedure i forbindelse med et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypern[4] med

---

form", som Økofin-Rådet godkendte den 10. november 2009, og som findes på følgende adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

[2] I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 skal medlemsstaterne to gange om året underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres offentlige gæld. Cyperns seneste indberetning findes på: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables

[3] Alle dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med det uforholdsmæssigt store underskud i Cypern findes på følgende websted: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

vedtagelsen af en rapport efter artikel 104, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF) som følge af et underskud på 6,3 % af BNP i 2003, dvs. over referenceværdien på 3 % af BNP. Efter en henstilling fra Kommissionen fastslog Rådet i juli 2004 i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i TEF, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypern og rettede i overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, i TEF, en henstilling til Cypern om, at det hurtigst muligt og senest i 2005 skulle bringe situationen med det uforholdsmæssigt store underskud til ophør. På grundlag af en samlet vurdering, der viste, at underskuddet var nedbragt til 2,4 % af BNP i 2005, besluttede Rådet i juli 2006 i henhold til artikel 104, stk. 12, i TEF at ophæve afgørelsen om et uforholdsmæssigt stort underskud.

10. Efter afslutningen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud forblev den cypriotiske offentlige saldo et godt stykke under underskudstærsklen på 3 % af BNP. I 2006 faldt underskuddet yderligere til 1,2 % af BNP, mens budgetsaldoen i 2007 og 2008 blev til et overskud på henholdsvis 3,4 % og 0,9 %. Parallelt hermed ændrede den strukturelle saldo sig fra et underskud på 1¼ % af BNP i 2006 til et overskud på 2½ % i 2007, hvilket er over Cyperns mellemfristede budgetmålsætning, som er et afbalanceret budget i strukturelle termer. Derefter vendte de foregående års strukturelle overskud tilbage til en negativ udvikling. I perioden 2006-2008 faldt den offentlige bruttogældskvote med ca. 16¼ procentpoint af BNP til 48,4 % i 2008, hvilket er et godt stykke under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Gældsreduktionen blev drevet af primære overskud, høj nominel vækst og betydelige stock-flow-tilpasninger i tilknytning til den planlagte reduktion af indskud i centralbanken (amortisationsfonde) og andre akkumulerede finansielle aktiver, der anvendes til at tilbagebetale forfalden gæld.

11. Ifølge de oplysninger, som de cypriotiske myndigheder indsendte i april 2010, udgjorde det offentlige underskud i Cypern 6,1 % af BNP i 2009 og overskred således referenceværdien på 3 % af BNP. I sin rapport efter artikel 126, stk. 3, fandt Kommissionen, at underskuddet ikke lå tæt på referenceværdien på 3 % af BNP, og at overskridelsen af referenceværdien kan betegnes som exceptionel i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. Den er navnlig resultatet af et alvorligt økonomisk tilbageslag i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. I henhold til Kommissionens prognose fra foråret 2010 forventes det reale BNP i Cypern at skrumpe yderligere, om end i mindre omfang, nemlig med næsten ½ % i 2010 i forhold til 1¾ % i 2009. Den forventede overskridelse af referenceværdien kan imidlertid ikke betegnes som midlertidig. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2010 forventes budgetunderskuddet at ligge på ca. 7¾ % af BNP i 2011 ud fra en antagelse om en uændret politik. Traktatens underskudskriterium er ikke opfyldt.

12. Ifølge de oplysninger, som de cypriotiske myndigheder indsendte i april 2010, ligger den offentlige bruttogæld fortsat under referenceværdien på 60 % af BNP, og i 2009 lå den på 56,2 % af BNP. For 2010 indberettede Cypern en forventet gæld på 62 % af BNP, hvilket overskrider traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. I henhold til Kommissionens prognose fra foråret 2010 vil gælden stige til 62,3 % af BNP i 2010 og yderligere til 67,6 % i 2011 som følge af en forværret primær saldo. På baggrund af denne udvikling kan gældskvoten ikke anses for at falde tilstrækkeligt og nærme

---

[4] Dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med det uforholdsmæssigt store underskud i Cypern findes på: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed i traktatens og stabilitets- og vækstpagtens forstand. Traktatens gældskriterium er ikke opfyldt.

13. I overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten og stabilitets- og vækstpagten analyserede Kommissionen også andre relevante forhold i sin rapport. I henhold til stabilitets- og vækstpagten kan der kun tages hensyn til disse forhold i de faser, der ligger forud for afgørelsen om, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, hvis underskuddet opfylder den dobbelte betingelse om, at det skal ligge tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien skal være midlertidig. I Cyperns tilfælde er denne dobbelte betingelse ikke opfyldt. Særskilt betragtet tegner de relevante forhold i denne sag som helhed ikke et entydigt billede.

14. Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse efter traktatens artikel 126, stk. 4, stemmer overens med vurderingen i Kommissionens rapport i henhold til artikel 126, stk. 3.

KONKLUSION

15. Overvågningen af budgetsituationen i Cypern og specielt undersøgelsen af, om kriterierne i artikel 126, stk. 2, er opfyldt, har foranlediget Kommissionen til at udarbejde en rapport i overensstemmelse med traktatens artikel 126, stk. 3. Med henvisning til denne rapport og Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse finder Kommissionen, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypern.

16.