



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 368 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Malta

**met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode
2012-2016**

{SWD(2013) 368 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Malta

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2012-2016

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 op basis van de voorstellen van de Commissie een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) vastgesteld en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁵

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2013) 368 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁵ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Malta vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Ook op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag⁷ aangenomen. Daarin werd Malta genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 10 april 2013 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie⁸ voor Malta die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Malta wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden verdienen. Met name de ontwikkelingen in de banksector en op de vastgoedmarkt vereisen nauwlettend toezicht. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn vergt beleidsmatige aandacht.
- (8) Malta heeft op 30 april 2013 zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2012-2016 en zijn nationale hervormingsprogramma voor 2013 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2012 is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is. De Raad heeft zijn beschikking betreffende het bestaan van een buitensporig tekort op Malta op 4 december 2012 ingetrokken naar aanleiding van zijn correctie in 2011, die op basis van de najaarsprognoses van de Commissie van 2012 houdbaar leek. Niettemin werd voor Malta in 2012 een

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 120 final.

overheidstekort van 3,3 % van het bbp geconstateerd, wederom boven de referentiewaarde van 3 % van het bbp. De in het programma opgenomen begrotingsstrategie heeft tot doel het tekort langzamerhand terug te brengen van 3,3 % van het bbp in 2012 tot 0,8 % van het bbp in 2016, waarmee de middellangetermijndoelstelling geleidelijk in zicht komt. Het programma bevestigt de middellangetermijndoelstelling van een structureel evenwicht, hetgeen ambitieuzer is dan het stabiliteits- en groeipact vereist, maar volgens de planning wordt dat niet binnen de programmaperiode gehaald. Voor de in het programma opgenomen tekortdoelstelling voor 2013 wordt uitgegaan van relatief hoge belastinginkomsten, die niet volledig kunnen worden verklaard uit het onderliggende macro-economische scenario. Bovendien wordt die doelstelling niet onderbouwd door specifieke maatregelen, en dat geldt ook voor de daaropvolgende jaren. Als gevolg daarvan bedraagt de wijziging van het geplande (herberekende) structurele saldo aanzienlijk meer dan in de prognoses van de Commissie. Volgens die prognoses gaat het structurele saldo er bij ongewijzigd beleid in 2013 namelijk slechts ¼ procentpunt van het bbp op vooruit, en in 2014 ook maar marginaal. De overheidsschuld zal naar verwachting gedurende de hele programmaperiode onder de grenswaarde van 60% van het bbp blijven. De nationale autoriteiten verwachten dat de schuld in 2014 zal oplopen tot 74,2 % van het bbp en daarna zal beginnen te dalen tot 70 % in 2016. Volgens de voorjaarsprognoses van de Commissie voor 2013 zal de schuldquote iets sneller stijgen, tot 74,9 % in 2014, aangezien verwacht wordt dat het primaire tekort zal blijven toenemen. Gelet op de correctie van het buitensporig tekort in 2011, bevindt Malta zich in een overgangperiode van drie jaar, vanaf 2012, voor de toepassing van de benchmark voor de schuldreductie. Malta heeft in 2012 onvoldoende voortgang geboekt op weg naar naleving van het schuld criterium, en zal dat naar verwachting in de periode 2013-2014 ook niet doen. Hoewel het begrotingskader van Malta tamelijk flexibel is, vormen het niet-bindende karakter en de korte planninghorizon voor de begroting geen ondersteuning van een gezonde begrotingssituatie. Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten is nog niet omgezet en is er nog geen regel inzake het structurele begrotingssaldo ingesteld, zoals bepaald in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur. In het stabiliteitsprogramma spreekt de regering haar intentie uit om een begrotingsraad op te zetten, maar daarvoor bestaan nog geen concrete plannen.

- (10) Naleving en ontwijking van de belastingwetgeving blijven een uitdaging vormen voor de kwaliteit van de overheidsfinanciën. De autoriteiten hebben een aantal relevante maatregelen ingevoerd en er zitten nog meer maatregelen in de pijplijn, maar de uitvoering moet nauwgezet worden gevolgd, aangezien er tot dusverre geen resultaat is gezien. De fiscale prikkels voor ondernemingen om schulden te maken, zijn nog steeds zeer hoog. In 2012 prijkte Malta als tweede op de lijst van landen met het grootste gat tussen de fiscale behandeling van schulden en de financiering met eigen vermogen van nieuwe investeringen. Deze bevoordeling van schulden kan tot een veel te hoge schuldenlast van het bedrijfsleven en tot een inefficiënte kapitaalallocatie leiden. Malta is een van de weinige lidstaten die geen enkele voorziening hebben om iets te doen tegen de bevoordeling van schulden.
- (11) Malta heeft nog steeds problemen ten aanzien van de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën vanwege het begrotingseffect van de vergrijzing, dat naar verwachting aanzienlijk boven het EU-gemiddelde zal liggen. De toename van de pensioenuitgaven neemt meer dan de helft van de totale voorziene toename aan leeftijdsgebonden uitgaven voor hun rekening, terwijl de wettelijke pensioenleeftijd in

vergelijking met andere lidstaten laag blijft en de stijging daarvan die bij de hervormingen van 2006 wettelijk is vastgelegd, langzaam is. Om de houdbaarheid te garanderen, is nog een hervorming nodig, waarbij erop moet worden toegezien dat de pensioenen toereikend blijven en iets moet worden gedaan aan de intergenerationele schuldenproblematiek. Weliswaar zijn besprekingen gevoerd met de sociale partner, maar daaruit zijn geen voorstellen voor verdere pensioenhervormingen naar voren gekomen. De arbeidsparticipatie van oudere werknemers is laag en er moet nog een brede strategie voor actief ouder worden ontwikkeld. Beperkte toegankelijkheid van de zorg, kan, in combinatie met de voorziene vergrijzing van de bevolking, op lange termijn tot hoge gezondheidszorgkosten leiden. De administratieve capaciteit op het gebied van overheidsopdrachten is zwak, wat leidt tot gecompliceerde en langdurige procedures.

- (12) De maatregelen die zijn genomen om het percentage vroegtijdige schoolverlaters te verlagen, waaronder de recente lancering van het voorbereidende proces dat moet leiden tot een strategie op het gebied van vroegtijdig schoolverlaten worden verwelkomd, onder meer om de kloof tussen de vraag naar bepaalde vaardigheden en het aanbod daarvan te verkleinen. De doeltreffendheid van de beleidsinspanningen hangt af van de juiste en tijdige uitvoering, die vervolgens ook nauwlettend moet worden gevolgd. Niettemin vormt de gebrekkige aansluiting van onderwijs en opleiding op de behoeften van de arbeidsmarkt een groot knelpunt. Van de geplande vorming van één leerlingenstelsel dat verschillende kwalificatieniveaus dekt, wordt ook verwacht dat het zal bijdragen tot een beroepsbevolking die is toegesneden voor de behoeften van de arbeidsmarkt.
- (13) Malta heeft ook belangrijke stappen gezet om de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces te bevorderen, met name door verbetering van de mogelijkheden om werk en gezin te combineren. De arbeidsparticipatie van vrouwen blijft toenemen, mede onder invloed van een gunstig cohorteffect. Er is echter ruimte voor verbetering: de arbeidsparticipatie van vrouwen blijft namelijk nog steeds laag, onder meer als gevolg van ouderschap; het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is het grootste in de EU. Het bevorderen van flexibele arbeidsregelingen en de voorziening van betaalbare kinder- en naschoolse opvang voor een breder segment van de bevolking kan bijdragen aan een verdere toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.
- (14) Malta's mechanisme om de lonen aan te passen aan de kosten van levensonderhoud heeft specifieke kenmerken die het negatieve effect ervan op de algemene arbeidsmarktprestaties en loonaanpassing lijken te verzachten: het mechanisme voorziet in een forfaitaire toename, waardoor boven het referentiebasissalaris slechts een gedeeltelijke doorrekening van de inflatie in de lonen plaatsvindt, waarbij op micro- en macroniveau afwijkingsclausules beschikbaar zijn en de loononderhandelingen volledig gedecentraliseerd zijn. Niettemin kleeft aan het mechanisme potentieel nog een probleem ten aanzien van de flexibiliteit van de werkelijke lonen wanneer de economie door een zeer diep dal gaat; in die gevallen hindert het de aanpassing van de arbeidsmarkt en het concurrentievermogen. De prijsfluctuatie van sommige onderdelen van de prijsindex die in het mechanisme worden gebruikt, met name energieprijzen, kunnen de inflatie aanjagen via loon-prijsspiralen. Daarom zijn de verzameling van gegevens over loon en productiviteit op sectoraal niveau en nauwlettend toezicht op de effecten van het loonindexeringsmechanisme essentieel om potentiële risico's te verzachten. De

Maltese autoriteiten moeten het effect van het mechanisme op de economie van nabij volgen en bereid zijn het te hervormen indien nodig.

- (15) Het concurrentievermogen van Malta blijft risico lopen door de zeer beperkte diversificatie en de slechte milieuprestaties van zijn energievoorziening, wat tot hoge elektriciteitsstarieven leidt. De slechte financiële situatie van de voornaamste energieleverancier (*Enemalta*) vergroot de onzekerheid, maar de elektriciteitsverbinding met Sicilië zal naar verwachting na 2014 voor verlichting van de problematiek zorgen. Hoewel met een aantal initiatieven verder is gegaan, waaronder de introductie van fotonvoltaïsche energie, blijft het aandeel hernieuwbare energiebronnen bijzonder gering en de haalbaarheid van grote projecten, zoals de ontwikkeling van windmolenparken, lijkt op het spel te staan. Er is vooruitgang geconstateerd wat de energie-efficiëntie betreft, met name voor openbare gebouwen, dankzij financiële ondersteuning van de EU. De milieuprestatie van het Maltese vervoerssysteem is ook slecht. Een brede vervoersstrategie om het openbaar vervoer, het wegennet en de CO₂-prestaties van het vervoerssysteem te verbeteren en het gebruik van andere soorten vervoer dan personenwagens verder te stimuleren, zouden Malta ten goede komen.
- (16) De banksector in Malta is zeer groot in vergelijking met de binnenlandse economie. Hoewel dit voornamelijk een gevolg is van niet-systeemkritische binnenlandse en internationale banken, die maar in beperkte mate aan de binnenlandse economie blootstaan, moeten deze niettemin onder streng toezicht blijven staan om negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit ten gevolge van hun activiteiten te voorkomen. De binnenlandse banken blijven in hoge mate blootstaan aan ontwikkelingen op de vastgoedmarkt, maar ondertussen blijft het aantal specifieke voorzieningen voor verliezen op leningen relatief gering. Er zijn beleidsdiscussies gevoerd, maar de resultaten daarvan moeten nog in passende regelgeving worden omgezet. Het rechtssysteem heeft te maken met inefficiëntie die een risico vormt voor de financiële stabiliteit. De lange tijd die nodig is voor de afhandeling van faillissementen blokkeert de efficiënte handhaving van de zakelijke zekerheden. In tijden van economische stress kunnen de bankbalansen hierdoor extra onder druk komen te staan waardoor de verliezen toenemen, hetgeen resulteert in een noodzaak tot herkapitalisatie.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Malta verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Malta, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.
- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Malta onderzocht. Zijn advies⁹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (19) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma

⁹ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in aanbeveling 2 en 5 weergegeven,

- (20) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Ook Malta dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Malta in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. De maatregelen te specificeren en uit te voeren die nodig zijn om de jaarlijkse structurele aanpassingsinspanning die de Raad in zijn aanbevelingen in het kader van de BTP heeft gedaan ter correctie van het buitensporige tekort vóór 2014 op een houdbare en groeivriendelijke manier, waarbij zo min mogelijk gebruik wordt gemaakt van eenmalige of tijdelijke maatregelen. Na correctie van het buitensporig tekort de structurele aanpassingsinspanning in een passend tempo voort te zetten om tegen 2017 de MTD te halen. In 2013 een bindend, op regels gebaseerd meerjarig begrotingskader in te stellen. De concrete invulling van maatregelen te garanderen om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren en de belastingontduiking te bestrijden, en actie ondernemen om de fiscale bevoordeling van schulden van ondernemingen te verminderen.
2. Te zorgen voor langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën, het pensioensysteem te hervormen om de verwachte toename van de uitgaven in te tomen, onder meer door een versnelde verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, door een koppeling tussen de pensioengerechtigde leeftijd en de levensverwachting in te voeren en door particulier pensioensparen te bevorderen. Maatregelen te nemen om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen door een brede strategie voor actief ouder worden te ontwikkelen en in te voeren. Hervormingen in de gezondheidszorg na te streven om de kosteneffectiviteit van de sector te verhogen, met name door de openbare eerstelijnszorg te versterken. De efficiëntie te verbeteren en de lengte van de procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten te beperken.
3. Door te gaan met beleidsinspanningen om vroegtijdig schoolverlaten terug te dringen, met name door het opzetten van een uitgebreid monitoringsysteem, en de arbeidsmarktrelevantie van onderwijs en opleiding te vergroten om vaardigheidslacunes aan te pakken, onder meer door de aangekondigde hervorming van het leerlingenstelsel. Door te gaan met de ondersteuning van de verbeterde arbeidsmarktparticipatie van vrouwen door flexibele arbeidsregelingen te bevorderen, met name door te voorzien in meer en betaalbaardere kinder- en naschoolse opvang.
4. Door te gaan met inspanningen om de energiemix en de energiebronnen te diversifiëren, met name door op ruimere schaal hernieuwbare energie in te zetten door de elektriciteitsverbinding met Sicilië tijdig te voltooien. De inspanningen op peil te houden om energie-efficiëntie te bevorderen en de uitstoot door de vervoerssector te beperken.
5. Maatregelen te nemen om de voorzieningen voor waardeverminderingen op probleemkredieten in de banksector verder te versterken om de potentiële risico's als gevolg van de blootstelling aan de vastgoedmarkt te verzachten. De beleidsinspanning te handhaven om strikt toezicht op de banksector te garanderen,

onder meer op de niet-systeemkritische binnenlandse en internationaal georiënteerde banken. De algemene efficiëntie van het rechtssysteem te verbeteren, bijvoorbeeld door de tijd die nodig is voor de oplossing van faillissementen te bekorten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*