



Brussel, 23.5.2018
COM(2018) 417 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Malta

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Malta

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Malta

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Malta

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 de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Malta niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2018) 417 final.

³ P8_TA(2018)0077 en P8_TA(2018)0078.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Malta ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen, en met name in aanbeveling 1. Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Malta⁴ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Malta bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Malta in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (3) Op 13 april 2018 heeft Malta zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn stabiliteitsprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De relevante landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren voor de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezonde economische governance nader aangegeven hoe zij van die bepaling gebruik zou maken⁶.
- (5) Malta valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Voor de periode 2018-2021 stelt de regering zich in haar stabiliteitsprogramma 2018 ten doel een begrotingsoverschot in nominale termen te handhaven. Malta zal gedurende de gehele programmaperiode met een positieve marge blijven voldoen aan zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn, namelijk een begroting in evenwicht in termen van het bbp. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp blijven en geleidelijk dalen van 50,8 % van het bbp in 2017 tot 36 % in 2021. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel voor 2018-2019 en optimistisch voor de periode 2020-2021. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie zal het structurele saldo een overschot vertonen van 0,6 % van het bbp in 2018 en van 1,1 % van het bbp in 2019, wat boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn ligt. Al met al is de Raad van oordeel dat Malta volgens de projecties in 2018 en 2019 aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Tegelijkertijd moeten op de korte en de middellange termijn de ontwikkelingen aan de uitgavenzijde

⁴ SWD(2018) 216 final.

⁵ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

zorgvuldig in het oog worden gehouden, met name gezien de mogelijke toekomstige risico's voor de duurzaamheid van de inkomsten.

- (6) Zoals in de aanbeveling voor de eurozone 2018 is aangegeven, is de strijd tegen agressieve fiscale planningsstrategieën van essentieel belang om concurrentievervalsingen tussen ondernemingen te voorkomen, om voor een eerlijke behandeling van belastingbetalers te zorgen en om de overheidsfinanciën veilig te stellen. De overloopeffecten van de agressieve planningsstrategieën van belastingplichtigen tussen de lidstaten vereisen een gecoördineerd optreden van het nationale beleid ter aanvulling van de EU-wetgeving. De afwezigheid van bronbelasting op uitgaande (d.w.z. van EU-inwoners aan inwoners van derde landen) dividend-, rente- en royaltybetalingen door in Malta gevestigde bedrijven kan ertoe leiden dat over die betalingen in het geheel geen belasting wordt geheven indien daarover in het ontvangende land evenmin belasting verschuldigd is. Hoewel de nieuwe regeling voor notionele interestaftrek van Malta ertoe zal bijdragen dat de ongelijke behandeling van vreemd en eigen vermogen vermindert, kan het feit dat de antimisbruikregels ontoereikend zijn, het percentage relatief hoog is en de regeling op aandelen is gebaseerd, mogelijkheden bieden om belastingen te ontwijken. Het bestaan van een aantal bepalingen in bilaterale belastingverdragen tussen Malta en andere EU-lidstaten, in combinatie met het belastingstelsel van Malta op basis waarvan in Malta gevestigde ondernemingen, die daar echter niet belastingplichtig zijn, volgens het bronbeginsel en op overdrachtsbasis worden belast, kan door ondernemingen worden gebruikt voor belastingontwijkingspraktijken. De Commissie neemt nota van de toezegging van Malta om agressieve fiscale planning door belastingplichtigen te bestrijden. Op basis van recente contacten zal de Commissie haar constructieve dialoog over de strijd tegen agressieve planningsstrategieën door belastingplichtigen voortzetten.
- (7) De langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën in Malta blijft een uitdaging. Dat is geheel toe te schrijven aan de budgettaire gevolgen van de uitgaven in verband met de vergrijzing, zoals de gezondheidszorg, de langdurige zorg en de pensioenen. Het pensioenstelsel wordt geconfronteerd met de tweeledige uitdaging om houdbaar te blijven en tegelijkertijd te zorgen voor toereikende pensioeninkomens. De vooruitzichten voor de houdbaarheid op lange termijn van de pensioenen zijn verbeterd, voornamelijk als gevolg van een positievere beoordeling van het groeipotentieel van Malta op de lange termijn. De maatregelen die in het kader van de begroting 2016 zijn ingevoerd, hadden slechts een beperkt effect op de houdbaarheid op lange termijn van het pensioenstelsel; er blijft dus een belangrijke uitdaging bestaan. Bovendien blijft de pensioenkloof tussen vrouwen en mannen groot, hoewel er maatregelen zijn getroffen om de adequaatheid van de pensioenen te verbeteren. De prestaties van de gezondheidszorg zijn verbeterd en de wachttijden lopen terug. De herverdeling van middelen en activiteiten van ziekenhuiszorg naar eerstelijnszorg verloopt echter niet vlekkeloos. Door de institutionele opzet van de verstrekking van eerstelijnszorg staan zowel de ziekenhuiszorg als de spoedeisende hulp onder druk. De ziekenhuiszorg en de eerstelijnszorg zijn niet goed gecoördineerd en de spoedeisende hulp wordt niet efficiënt gebruikt. De toegang tot innovatieve geneesmiddelen blijft een grote uitdaging, ook in budgettair opzicht. Er zijn initiatieven genomen om tegemoet te komen aan de groeiende vraag in de langdurige zorg, zoals het stimuleren van gemeenschapsgerichte zorg en thuiszorg.
- (8) Er is enige vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking. De Maltese autoriteit voor financiële diensten lijkt nog steeds te

weinig personeel te hebben en er blijft onzekerheid bestaan over haar capaciteit om toezicht te houden op een groot grensoverschrijdend financieel stelsel, en met name op het niet-bancaire segment ervan. Hoewel de dienstensector (in het bijzonder de online-gokindustrie) een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan de aanhoudende economische groei van het land, kan dit leiden tot problemen voor de integriteit van het financiële stelsel; er is daarom behoefte aan een sterk kader voor de bestrijding van witwassen. Malta heeft onlangs de vierde antiwitwasrichtlijn omgezet in nationaal recht, maar de doeltreffendheid van de uitvoering ervan moet nog worden beoordeeld. Naar aanleiding van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht hebben de Maltese autoriteiten onlangs een geïntegreerde strategie ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme gepresenteerd. Een van de maatregelen is dat er een nationaal coördinatiecomité ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme wordt opgezet dat bestaat uit vertegenwoordigers van de regering en andere relevante nationale instanties. De correcte uitvoering en doeltreffende handhaving van het onlangs aangenomen regelgevingskader laten echter nog te wensen over.

- (9) Tegen de achtergrond van de krachtige economische groei en de hervormingen ter ondersteuning van de werkgelegenheid voor vrouwen en ter bijscholing van de beroepsbevolking zijn de arbeidsmarkresultaten van Malta verder verbeterd. Grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen alsmede de lage arbeidsparticipatie van vrouwen boven de dertig en mensen met een handicap blijven een uitdaging. De opzet van het vaderschapsverlof en het ouderschapsverlof blijft vrij zwak, maar is belangrijk voor een evenwichtige man-vrouwverhouding wat betreft zorgtaken en meer steun voor vrouwen om een baan aan te nemen. De tekorten aan arbeidskrachten worden steeds groter en er is nog steeds sprake van discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. Een groot deel van de Maltese beroepsbevolking beschikt nog steeds over lage kwalificaties, terwijl de afhankelijkheid van buitenlandse arbeidskrachten om de tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden op te vangen stijgt. De beleidsinitiatieven die worden uitgevoerd op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociale inclusie worden naar verwachting voortgezet, maar hierbij moet gebruik worden gemaakt van toezicht en evaluatie aan de hand van de behaalde resultaten.
- (10) Het percentage voortijdige schoolverlaters was in 2017 met 18,6 % nog steeds het hoogste in de EU en er werd ten opzichte van het voorgaande jaar weinig vooruitgang geboekt. Malta heeft eveneens het hoogste percentage voortijdige schoolverlaters voor mensen met een handicap, te weten 50 %, tweemaal zo hoog als het EU-gemiddelde. Bovendien worden de leerresultaten sterk beïnvloed door de sociaal-economische achtergrond, het soort school en de gehandicaptenstatus. De kloof wat betreft de prestaties in de natuurwetenschappen tussen leerlingen van de slechtst en de best presterende scholen behoort tot de grootste in de EU en is 1,5 maal het gemiddelde van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Het aandeel leerlingen dat slecht presteert in wiskunde, natuurwetenschappen en lezen, is het op drie na hoogste in de EU. Er is geen alomvattende strategie om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en ongelijkheden in leerprestaties tussen sociale groepen en verschillende schooltypen terug te dringen.
- (11) Door de robuuste economische groei is de druk op de infrastructuur en de natuurlijke hulpbronnen toegenomen. Met name de sector wegvervoer wordt geconfronteerd met belangrijke uitdagingen wat betreft de infrastructuur en de houdbaarheid op lange termijn. Ontoereikende vervoersinfrastructuur en stijgende congestiekosten zijn een

belemmering voor investeringen. De toename van het aantal voertuigen en het verkeer leidt tot een grotere uitstoot van broeikasgassen en heeft nadelige gevolgen voor de luchtkwaliteit. Dat kan ook negatieve gevolgen hebben voor het toerisme, dat een belangrijke steunpilaar is van de economie van Malta. De noodzaak om de infrastructuurkloof aan te pakken is bijgevolg onlosmakelijk verbonden met de noodzaak voor schone vervoersoplossingen. In 2016 heeft Malta een nationale vervoersstrategie met een tijdhorizon tot 2050 vastgesteld, alsmede een operationeel masterplan vervoer tot 2025. Bovendien werd een project van 700 miljoen euro aangekondigd voor de modernisering van het wegennet. Al deze maatregelen samen zullen er naar verwachting toe bijdragen dat de economische kosten van congestie met een kleine 20 % dalen. Door de toenemende economische bedrijvigheid kunnen de knelpunten in de infrastructuur ernstiger worden, waardoor het milieu nog meer onder druk komt te staan. Verder is in het plan geen duidelijk streefcijfer vastgesteld voor de verlaging van de broeikasgasemissies van het vervoer en wordt er geen doeltreffend toezichtstelsysteem voorgesteld voor de uitvoering van de desbetreffende maatregelen (afgezien van een vijfjarige evaluatiecyclus). Het is dus belangrijk om streefcijfers vast te stellen en maatregelen uit te voeren om de congestie en de uitstoot van broeikasgassen in de sector vervoer tegen 2025 aanzienlijk terug te dringen, zodat periodiek toezicht op de vooruitgang mogelijk is.

- (12) De uitdagingen waarmee het land wordt geconfronteerd doordat het klein en een eiland is, zorgen ervoor dat ontwikkeling in de richting van een meer circulaire economie bijzonder dringend is. Slimme investeringen kunnen bijdragen tot het verminderen van de druk op de kwetsbare natuurlijke hulpbronnen van het eiland. Als bijvoorbeeld de moeilijkheden met de afvoer van bouw- en sloopafval niet worden aangepakt, kan dat schadelijk zijn voor het milieu en afbreuk doen aan de aantrekkelijkheid van het land als toeristische bestemming. Malta behoort wat betreft de eco-innovatieprestatie weliswaar nog steeds tot de onderste groep (gedaald van de 13e plaats in de EU in 2013 naar de 26e plaats in 2016, volgens de eco-innovatie-index), maar het heeft het potentieel om investeringen te mobiliseren om innovatieve oplossingen te ontwikkelen of toe te passen teneinde hulpbronnen en energie in de bouw efficiënter te gebruiken en het beheer van afval en afvalwater te verbeteren. Met name zijn verbeteringen bij het afvalbeheer nodig, moet worden geïnvesteerd in recyclinginstallaties voor bouw- en sloopafval en moeten controles worden uitgevoerd om illegale stortplaatsen en dumpen in de zee van bouw- en sloopafval te voorkomen.
- (13) Het rechtstelsel heeft nog steeds te kampen met problemen met betrekking tot de efficiëntie, en er is een versterkt juridisch en institutioneel kader ter bestrijding van corruptie nodig om voor een hoogwaardig ondernemingsklimaat te zorgen. Bestuurlijke tekortkomingen in het corruptiebestrijdingskader kunnen nadelig zijn voor het ondernemingsklimaat en een negatieve invloed op de investeringen hebben. De inspanningen van Malta om de corruptie te bestrijden moeten nog doeltreffender worden, met name wat betreft het onderzoek naar en de vervolging van corruptie. Om ervoor te zorgen dat de reputatie en aantrekkingskracht van Malta als bestemming voor internationale investeringen behouden blijven, is het van cruciaal belang dat het bestuurskader wordt verbeterd.
- (14) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Malta verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Malta zijn gericht. Daarbij

heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Malta, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

- (15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en is hij van mening dat Malta naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

BEVEELT AAN dat Malta in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. Versterken van het algehele bestuurskader door verbetering van het nationale toezicht op internationaal georiënteerde financiële ondernemingen met een vergunning in Malta, door te zorgen voor doeltreffende handhaving van het kader ter bestrijding van het witwassen van geld en door de bestrijding van corruptie verder te intensiveren.
2. De houdbaarheid van het gezondheidszorgstelsel en het pensioenstelsel garanderen door de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen en vervroegde pensioneringen te beperken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter