



Brussel, 2 juli 2019
(OR. en)

10171/19

ECOFIN 626
UEM 229
SOC 478
EMPL 367
COMPET 507
ENV 598
EDUC 313
RECH 346
ENER 350
JAI 708
FSTR 129
REGIO 165

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9943/19 - COM(2019) 518 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Malta en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Malta

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2019) 518 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

**over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Malta en met een advies van de Raad
over het stabiliteitsprogramma 2019 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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin wordt terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd geproclameerd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad² ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Malta niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zullen 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 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone³ ("aanbeveling voor 2019 voor de eurozone") aangenomen, die vijf aanbevelingen voor de eurozone ("de aanbevelingen voor de eurozone") bevat.
- (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 zou Malta ervoor moeten zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor 2019 voor de eurozone, die wordt weergegeven in de aanbevelingen 2 en 3 hieronder. Met name een op de genoemde gebieden gericht economisch investeringsbeleid en belastingmaatregelen zullen bijdragen tot het uitvoeren van de tweede aanbeveling voor de eurozone inzake het ondersteunen van investeringen en het bestrijden van agressieve fiscale planning.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Malta gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Malta bij het opvolgen van de op 13 juli 2018 door de Raad aangenomen landspecifieke aanbevelingen⁴ heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden aangenomen, en de vooruitgang die Malta bij het nastreven van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.

² Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

³ PB C 136 van 12.4.2019, blz. 1.

⁴ PB C 320 van 10.9.2018, blz. 76.

- (4) Malta heeft zijn nationaal hervormingsprogramma 2019 ingediend op 16 april 2019 en zijn stabiliteitsprogramma 2019 op 30 april 2019. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) 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 opnieuw te bezien 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 met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling gebruik zal maken.

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) Malta valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2019 gaat de regering ervan uit dat het nominale overschot terugloopt van 2 % van het bruto binnenlands product (bbp) in 2018 naar 0,9 % van het bbp in 2019, gevolgd door een marginale stijging ervan tot 1,0 % van het bbp in 2020 en 1,1 % van het bbp in 2021 en 2022. Op basis van het herberekende structurele saldo⁶ wordt de middellange-termijndoelstelling voor de begroting, die is vastgesteld op een structureel begrotingsevenwicht, in de gehele programmaperiode overtroffen. Volgens het stabiliteitsprogramma blijft de overheidsschuldquote onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp en loopt deze geleidelijk terug van 46 % van het bbp in 2018 naar rond de 33 % in 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting een overschot vertonen van 0,6 % van het bbp in 2019 en 0,8 % van het bbp in 2020, wat hoger is dan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Al met al is de Raad van oordeel dat Malta in 2019 en 2020 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Tegelijk zouden op korte en middellange termijn de ontwikkelingen aan de uitgavenzijde zorgvuldig in het oog moeten worden gehouden, met name gezien de mogelijke toekomstige risico's voor de duurzaamheid van de inkomsten.

⁶ Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, herberekend door de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

- (7) De stijging van de leeftijdsgerelateerde uitgaven vormt een risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Naar verwachting zullen de leeftijdsgerelateerde overheidsuitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg significant stijgen in vergelijking met andere lidstaten, zodat er gevaar bestaat dat de schuld op lange termijn gaat stijgen. Diverse maatregelen moeten de adequatie van pensioenen ook bevorderen door een versterking van de prikkels voor particulier pensioensparen en vrijwillige bedrijfspensioenregelingen. Dankzij de lopende inspanningen is het arbeidsaanbod toegenomen en het werkzame leven verlengd, met positieve gevolgen voor de werkgelegenheid onder vrouwen en oudere werknemers. In 2018 heeft de regering aanpassingen doorgevoerd met betrekking tot bijdragen die na de pensioengerechtigde leeftijd worden betaald: zelfstandigen en parttime werkende gepensioneerden die nog geen 65 jaar oud zijn, betalen een bijdrage naar rato van hun inkomsten, waarmee langer doorwerken wordt gestimuleerd. Het is echter de bedoeling dat de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, die geleidelijk wordt opgetrokken van 63 jaar nu naar 65 jaar, na 2027 ongewijzigd blijft, ondanks een verwachte verdere stijging van de levensverwachting. De pensioenstrategiegroep die in 2018 is opgericht, zal naar verwachting uiterlijk in december 2020 een verslag publiceren met aanbevelingen om de adequatie en houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren. Wat de gezondheidszorg betreft, worden momenteel maatregelen doorgevoerd om diensten te decentraliseren van ziekenhuizen naar primaire zorg en om de langdurige zorg te verbeteren. De huidige plannen om de ambulante-zorgcapaciteit van overheidsziekenhuizen uit te breiden, kunnen helpen om de lange wachttijden bij bepaalde specialismen terug te dringen. Andere maatregelen om onnodige verwijzingen naar specialisten terug te dringen en oneigenlijk gebruikte spoedeisende hulp om te buigen naar ambulante zorg, zijn echter nog niet ten volle benut, waardoor de efficiëntie van het systeem nog niet kon worden verbeterd. Een nieuw concept van zorgcentra en investeringen in een geleidelijke uitbreiding van het gebruik van elektronische zorg zijn bedoeld om diensten te decentraliseren van ziekenhuizen naar primaire zorg. In 2017-2018 zijn als gevolg van de groeiende vraag naar langdurige zorg nieuwe soorten mantel- en thuiszorg ingevoerd. Ondanks het potentieel ervan moet het effect van de pensioen- en de zorgmaatregelen op de houdbaarheid van de begroting nog zichtbaar worden.

- (8) In het afgelopen decennium heeft er in Malta een duidelijke verschuiving plaatsgevonden naar de dienstensector, waarbij sterke nadruk is komen te liggen op internationaal gerichte sectoren als financiële dienstverlening, toerisme en kansspelen op afstand. De uitbreiding van de dienstensector heeft de economische groei opgejaagd en geleid tot een groot overschot op de lopende rekening. Tegelijk vormt de steeds grotere afhankelijkheid van sectoren die gevoelig worden geacht voor financiële-integriteitsrisico's, een uitdaging voor het governancekader en een belasting voor de toezichts- en handhavingscapaciteit. Met name is vanwege de omvang van de financiële en de kansspelsector en de inspanningen om cryptovaluta-exploitanten aan te trekken, een doeltreffende handhaving vereist op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld. Positieve stappen in dit verband zijn de recente verhoging van de personele en budgettaire middelen van de eenheid voor de analyse van financiële inlichtingen, alsmede de versterking van haar procedures en processen. Governancetekortkomingen in met name de corruptiebestrijding kunnen ook schadelijk zijn voor het ondernemingsklimaat en de investeringen. Met name bestaat op diverse overheidsniveaus het gevaar van belangenconflicten. Voorts is de politie-eenheid voor economische delicten thans onderbezet. In dit verband moet een versterigd wetgevingskader gekoppeld worden aan een tijdige en grondige implementatie ervan. Om Malta aantrekkelijk te houden en de economie te beschermen tegen reputatierisico's, is het van wezenlijk belang dat het governancekader wordt verbeterd en op doeltreffende wijze wordt toegepast.
- (9) De verzekeringssector staat bloot aan het gevaar van passief toezicht, terwijl samenwerking tussen binnenlandse en externe toezichthouders van essentieel belang is. In tegenstelling tot de bancaire sector wordt het toezicht op dochterondernemingen in de verzekeringssector uitgeoefend door de lidstaat van herkomst. Met andere woorden, verzekeraars die in Malta geregistreerd staan en activiteiten uitoefenen in andere landen, staan onder rechtstreeks toezicht van de Maltese regelgever. De toezichtscapaciteit is echter nog niet voldoende versterkt. Daarnaast is vanwege de complexiteit van verzekeringsbedrijfsmodellen en -producten, in combinatie met een sterkere gerichtheid op het opzetten en uitbreiden van bijzondere verzekeringsvehikels, een strak toezicht noodzakelijk.

- (10) De hervormingen om de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat en justitie te verbeteren, zijn gaande. Daarbij gaat het met name om het opzetten van een nieuwe vervolgingsinstantie die onafhankelijk is van de procureur-generaal en de politie, zoals ook door de Commissie voor democratie middels het recht (de Commissie van Venetië) van de Raad van Europa is aanbevolen in een in december 2018 uitgebracht advies over Malta. Bovendien is een versterkt governancekader met een doeltreffende rechtshandhaving en corruptiebestrijding onontbeerlijk om ten volle te kunnen profiteren van investeringen.
- (11) Het percentage innovatieve ondernemingen blijft nog achter. De onderzoek- en innovatieprestaties moeten door middel van slimme specialisatie worden verhoogd zodat deze kunnen bijdragen aan de productiviteitsgroei. Malta heeft nog geen coherente brede langetermijnstrategie voor het concurrentievermogen geformuleerd die de binnenlandse economie moet opschuiven in de waardeketen. Gezien Malta's specialisatie in snelgroeiende diensten en gezien zijn aspiraties op het gebied van blockchaintechnologie is het van cruciaal belang dat nog meer wordt geïnvesteerd in administratieve en toezichtscapaciteit. Daarnaast is het voor het verhogen van de innovatieprestaties van Malta noodzakelijk dat verder wordt geïnvesteerd in immateriële activa, zoals onderzoek en ontwikkeling (O&O), dat tekorten en lacunes in vaardigheden worden aangepakt en dat de banden tussen de wetenschapswereld en het bedrijfsleven worden aangehaald, dat alles binnen een doeltreffendere governance van het onderzoek- en innovatiesysteem.

- (12) Malta moet de omschakeling naar een duurzamere en hulpbronefficiëntere economie bevorderen, bijvoorbeeld door te investeren in het nog niet aangeboorde potentieel van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, de waterbeheercyclus, afvalbeheer, de aanpak van de stijgende uitstoot van airconditioning, klimaatactie en duurzame mobiliteit waarbij de uitstoot van het wegvervoer wordt ingedamd. Door de beperkte vervoers- en pendelalternatieven voor de auto en door het hoge autobezit blijft verkeerscongestie een groot knelpunt en is dit een van de zwakste aspecten van het Maltese ondernemingsklimaat. Bovendien is de uitstoot van broeikasgassen door het wegvervoer de afgelopen vijf jaar toegenomen. Het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix is in 2017 gestegen tot 7,2%, iets boven het percentage van 6,5 % in het indicatieve traject voor 2017/2018. Malta's eindverbruik van energie neemt echter gestaag toe. Op korte termijn zijn verdere investeringen in de verschillende sectoren nodig om de nationale streefcijfers voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie in 2020 te halen. Er zouden maatregelen op het gebied van de financiering of ondersteuning van (O&O) moeten worden getroffen die gericht zijn op de ontwikkeling van nieuwe of verbeterde technologieën voor de aanpak van milieu- en klimaatverandering. De sociale en milieukosten van de hausse op de huizenmarkt moeten nauwlettender in het oog worden gehouden. Er zouden circulaire economische principes moeten gelden voor de afvoer van bouwafval om de gevolgen ervan voor het milieu te beperken. De economische en sociale gevolgen van de stijging van de huisvestingskosten vragen om aandacht.
- (13) De werkgelegenheid ligt in Malta boven het gemiddelde van de Unie en vertoont nog steeds een stijgende lijn. Op dit gebied zou speciale aandacht kunnen uitgaan naar mensen met een handicap. Het land kent nog steeds de grootste werkgelegenheidskloof tussen de seksen in de Unie, en de arbeidsmarktdeelname loopt bij vrouwen ouder dan 40 sterk terug, hetgeen voornamelijk is toe te schrijven aan zorgtaken. Meer arbeidsmarktsteun voor informele verzorgers zonder werk kan deze kloof verkleinen. Door het steeds grotere beroep op buitenlandse arbeidskrachten om tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden op te vangen, ontstaan sociale en houdbaarheidsproblemen. Beleidsinitiatieven op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociale inclusie kunnen gebaat zijn bij een betere monitoring en evaluatie van de situatie.

- (14) Malta investeert relatief veel geld in onderwijs en opleiding, maar dit komt nog niet tot uiting in betere resultaten voor iedereen, hoewel de algemene participatie en opleidingsniveaus zijn toegenomen. Het zou goed zijn voor de investeringsstrategie als deze sterker zou worden gericht op het wegwerken van sociale achterstanden; dit zou stroken met het in de Europese pijler van sociale rechten vastgelegde beginsel van hoogwaardig en inclusief onderwijs. De maatregelen van de laatste tien jaar hebben geleid tot een terugdringing van het percentage voortijdige schoolverlaters, maar dit percentage is nog steeds een van de hoogste in de Unie. Recente maatregelen zijn er ook op gericht om het tertiair onderwijs inclusiever te maken, maar het percentage afgestudeerden op dit niveau blijft onder het Uniegemiddelde en resulteert in knelpunten op het gebied van vaardigheden. De deelname aan het volwassenenonderwijs vertoont een stijgende lijn, maar is nog gering onder laagopgeleiden en inactieven.
- (15) De bestrijding van agressieve fiscale planning is van essentieel belang bij het efficiënter en eerlijker maken van de belastingstelsels, zoals wordt erkend in de aanbeveling voor 2019 voor de eurozone. De overloopeffecten van agressieve fiscale planningsstrategieën van belastingplichtigen tussen de lidstaten vereisen een gecoördineerd optreden van het nationale beleid ter aanvulling van de Uniewetgeving. Malta heeft maatregelen genomen tegen agressieve fiscale planning, maar de hoge royalty- en dividendbetalingen als percentage van het bbp wijzen erop dat bedrijven de Maltese belastingregels misschien gebruiken voor agressieve fiscale planning. De inhoudingsvrijstelling op uitgaande (d.w.z. van inwoners van de Unie aan inwoners van derde landen overgemaakte) betalingen van dividend, rente en royalty's door op 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 Malta's regeling voor notionele renteaftrek zal leiden tot een minder ongelijke behandeling van vreemd en eigen vermogen, moeten de antimisbruikvoorschriften van de regeling in combinatie met een genereus tarief en een op aandelen gebaseerde regeling nauwlettend worden gemonitord om misbruik ervan voor een agressieve fiscale planning te voorkomen. Hoewel het Maltese programma voor individuele investeerders en het Maltese verblijfs- en visaprogramma geen automatisch verblijf toestaan voor fiscale doeleinden kunnen, indien aan bepaalde eisen is voldaan, inkomsten worden vrijgesteld in het kader van de niet-domicilieregeling zonder dat er een substantiële fysieke aanwezigheid vereist is, mits die inkomsten niet naar Malta zijn overgemaakt. Deze programma's kunnen agressieve praktijken op het gebied van fiscale planning faciliteren en zijn door de OESO aangemerkt als programma's met een potentieel hoog risico om te worden misbruikt in de zin dat de automatische uitwisseling van informatie over financiële rekeningen ermee kan worden omzeild.

- (16) De programmering van de Uniemiddelen voor de periode 2021-2027 zou kunnen bijdragen tot het aanpakken van een aantal van de in de aanbevelingen geconstateerde leemten, met name op de gebieden die worden behandeld in bijlage D bij het landverslag 2019. Aldus zou Malta voor de genoemde sectoren optimaal kunnen profiteren van die middelen.
- (17) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Malta verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Malta zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie 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.
- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en is hij van mening⁷ dat Malta naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

BEVEELT AAN dat Malta in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. Waarborgen van de budgettaire houdbaarheid van de gezondheidszorg en het pensioenstelsel, onder meer door vervroegde uittreding te beperken en de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd aan te passen gezien de verwachte langere levensverwachting.
2. Aanpakken van kenmerken van het belastingstelsel die een agressieve fiscale planning door particulieren en multinationals, met name door middel van uitgaande betalingen, in de hand kunnen werken. Versterken van het algehele governancekader, onder meer door de inspanningen om corruptie op te sporen en te vervolgen, voort te zetten. Continueren van de vooruitgang die wordt geboekt bij de versterking van het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld, en met name op handhavingsgebied. Versterken van de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat, en met name van de waarborgen voor gerechtelijke benoemingen en ontslagen, en opzetten van een aparte vervolgingsinstantie.

⁷ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

3. Richten van het economisch investeringsbeleid op onderzoek en innovatie, op het beheer van natuurlijke hulpbronnen, op hulpbronnen- en energie-efficiëntie, op duurzaam vervoer, op het terugdringen van verkeerscongestie en op inclusief onderwijs en inclusieve opleiding.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
