



Bruxelles, den 2. juli 2019
(OR. en)

10172/19

ECOFIN 627
UEM 230
SOC 479
EMPL 368
COMPET 508
ENV 599
EDUC 314
RECH 347
ENER 351
JAI 709
FSTR 130
REGIO 166

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Komm. dok. nr.:	9944/19 - COM(2019) 519 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Nederlandenes nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Nederlandenes stabilitetsprogram for 2019

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2019) 519 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om Nederlandenes nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Nederlandenes stabilitetsprogram for 2019

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 politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², 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,

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

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 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om 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 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Nederlandene blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet³ ("henstillingen vedrørende euroområdet for 2019"), som indeholder fem henstillinger vedrørende euroområdet ("henstillingerne vedrørende euroområdet").
- (2) Da Nederlandene har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Nederlandene sikre en fuldstændig og rettidig efterlevelse af henstillingen vedrørende euroområdet for 2019 som afspejlet i henstilling 1 og 3 nedenfor. Navnlig vil investeringsforanstaltninger og foranstaltninger, der støtter lønvækst, bidrage til efterlevelse af den første henstilling vedrørende euroområdet med hensyn til genoprettelse af balancen i euroområdet, skatteforanstaltninger vil bidrage til efterlevelse af den anden henstilling vedrørende euroområdet med hensyn til bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning, og mindskelse af husholdningernes fordele ved gældsfinansiering vil bidrage til efterlevelse af den fjerde henstilling vedrørende euroområdet med hensyn til at mindske de skattemæssige fordele ved gældsfinansiering.

³ EUT C 136 af 12.4.2019, s. 1.

- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for 2019 for Nederlandene offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Nederlandenes fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018⁴, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og Nederlandenes fremskridt med opfyldelsen af dets nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 27. februar 2019. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Nederlandene er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Navnlig den store private gæld og det store overskud på betalingsbalancens løbende poster udgør ubalancer med betydning ud over landegrænserne. Den private gældskvote har, understøttet af den økonomiske vækst, fortsat sin nedadgående tendens for både virksomheders og husholdningers gæld, om end den stadig er høj. Den nominelle husholdningsgæld er ikke desto mindre langsomt voksende som følge af stigende boligpriser.
- (4) Nederlandene fremlagde den 29. april 2019 sit nationale reformprogram for 2019 og sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

⁴ EUT C 320 af 10.9.2018, s. 80.

- (5) De relevante landespecifikke henstillinger er taget i betragtning ved programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵ kan Kommissionen, hvor det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

- (6) Nederlandene er på nuværende tidspunkt underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 forventer regeringen et fald i det offentlige overskud fra 1,5 % af bruttonationalproduktet (BNP) i 2018 til 0,0 % af BNP i 2022. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo⁶ er den mellemfristede budgetmålsætning — et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP — fortsat mere end nået i hele programperioden. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvote at falde fra 52,4 % af BNP i 2018 til 44,6 % af BNP i 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes den strukturelle saldo at falde fra et overskud på 0,8 % af BNP i 2018 til 0,7 % af BNP i 2019 og 0,2 % af BNP i 2020, hvilket er over den mellemfristede budgetmålsætning. Den offentlige bruttogæld forventes at fortsætte sin nedadgående tendens. Rådet er af den generelle opfattelse, at Nederlandene ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten i 2019 og 2020. Samtidig vil det under hensyntagen til den mellemfristede budgetmålsætning være vigtigt at benytte finans- og strukturpolitikken til at støtte en positiv udvikling i investeringerne.
- (7) Som følge af den forventede stigning i de offentlige udgifter til langtidspleje er der en mellemhøj risiko for den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt. I 2015 overførte regeringen en stor del af langtidsplejesystemet til kommunerne for at forbedre dets effektivitet og sænke de offentlige udgifter. Denne reforms indvirkning på den finanspolitiske holdbarhed skal overvåges.

⁶ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, som genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

- (8) Fra og med november 2018 er midlerne i indskudsgarantifonden, en uafhængig juridisk enhed, blevet overført fra en særskilt konto i den nederlandske centralbank til en konto hos finansministeriet. Den nederlandske indskudsgarantifond fik tilført midler gradvist og var indtil da nået op på ca. 1 mia. EUR, hvortil yderligere 4 mia. EUR skulle indbetales af bankerne frem til 2024; disse midler skulle i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014⁷ (direktivet om indskudsgarantiordninger) have været investeret i en diversificeret portefølje af aktiver med lav risiko. Overførslen af fondens midler reducerer bruttogælden, men har ingen indvirkning på det offentlige underskud. Efter denne overførsel vil finansministeriet kunne anvende midlerne til finansiering af offentlige udgifter, men hvis fonden i overensstemmelse med sit juridiske mandat skal foretage udbetalinger til indskydere eller finansiere interventioner, der kan have konsekvenser for den finansielle stabilitet, skal finansministeriet stille midlerne til rådighed.
- (9) De nederlandske husholdninger har store illikvide aktiver i form af boliger og pensioner og samtidig en høj gæld. Husholdningernes såkaldte lange balancer gør dem sårbare over for finansielle og økonomiske chok. Husholdningernes høje gæld kan forklares af det gavmilde skattefradrag for renter på realkreditlån, men også af fraværet af et velfungerende midtersegment på lejeboligmarkedet og de store tvungne pensionsopsparinger. En nøgleudfordring hvad angår husholdningernes høje gældsætning er boligmarkedet, hvor de stivheder og forvridende incitamenter, der er blevet opbygget gennem årtier, præger mønstrene for boligfinansiering og opsparing. Siden 2012 er der gennemført en række foranstaltninger, der delvis afhjælper disse problemer. Den bebudede fremskyndelse af nedsættelsen af rentefradrag i forbindelse med realkreditlån er blevet vedtaget ved lov og starter i 2020. På trods af dette er skattefradraget for realkreditlån stadig generøst og giver fortsat husholdningerne betydelige fordele ved gældsfinansiering. Samtidig er det private lejemarked, som er det eneste ikkesubsidierede segment, stadig underudviklet og udgør kun 13 % af det samlede antal boliger. Da der ikke findes et velfungerende midtersegment på lejeboligmarkedet, tilskyndes husholdningerne imidlertid til at købe snarere end at leje, hvilket fører til en stor gæld i forhold til indkomsten og økonomisk sårbarhed.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149).

- (10) Pensionssystemet er velfungerende med hensyn til pensionernes tilstrækkelighed og den finanspolitiske holdbarhed, men der er ulemper ved systemet hvad angår retfærdighed mellem generationerne, gennemsigtighed med hensyn til pensionsrettigheder samt fleksibilitet. Endvidere er bidragene til arbejdsmarkedsrelateret pension høje, og de varierer, alt efter hvilke resultater pensionsfondene opnår. Dette kan have en procyklisk effekt på husholdningernes udgifter til forbrug. En reform af pensionssystemet vil kunne føre til lavere obligatoriske pensionsbidrag og et mere stabilt forbrug (eller en udjævning af samme) i løbet af livet. Regeringen har til hensigt at foretage en gennemgribende reform af pensionssystemets anden søjle for at forbedre dækningen og skabe en mere gennemsigtig, fleksibel og aktuarmæssigt retfærdig ordning. En samtidig reform af boligmarkedets institutioner og pensionssystemet vil kunne nedbringe husholdningernes lange balancer og gøre husholdningerne mindre sårbare over for finansielle og økonomiske chok, hvilket igen har en gunstig indvirkning på den makroøkonomiske modstandsdygtighed og den økonomiske vækst.
- (11) Trods lav arbejdsløshed, mange ledige stillinger og den voksende mangel på arbejdskraft har væksten i de nominelle lønninger hidtil været moderat (1,1 % i 2017 og 2,4 % i 2018). De overenskomstmæssige lønninger steg i gennemsnit med 2,1 % i 2018, mens lønningerne i den offentlige sektor steg hurtigere (med 3 % i anden halvdel af 2018). Desuden blev der indgået lønftaler, som førte til en nominel stigning på 7 % i løbet af to år for alle tjenestemænd i centraladministrationen. Der er stillet yderligere midler til rådighed til at øge lønningerne til folkeskolelærere. Derudover har regeringen iværksat flere finanspolitiske foranstaltninger, der mindsker skatten på arbejde og har til formål at øge husholdningernes disponible indkomst for personer, der arbejder. En yderligere stigning i husholdningernes disponible indkomst ved at forbedre betingelserne for at fremme lønvæksten samt en reform af pensionssystemets anden søjle for at gøre den mere gennemsigtig, mere retfærdig på tværs af generationerne og mindre følsom over for økonomiske udsving vil stimulere den indenlandske efterspørgsel og bidrage til at genoprette balancen i euroområdet.

(12) Bekæmpelsen af aggressiv skatteplanlægning er vigtig for at gøre skattesystemet mere effektivt og retfærdigt, således som det blev erkendt i henstillingen vedrørende euroområdet for 2019. De afsmittende virkninger af skatteyderes aggressive skatteplanlægning mellem medlemsstater kræver en koordineret indsats fra nationalt politisk hold som supplement til EU-lovgivningen. Nederlandene har truffet foranstaltninger mod aggressiv skatteplanlægning, men de meget store udbytte-, royalty- og rentebetalinger, der foretages via Nederlandene, tyder på, at landets skatteregler udnyttes af virksomheder, der beskæftiger sig med aggressiv skatteplanlægning. En stor del af de udenlandske direkte investeringer varetages af special purpose-enheder (SPE'er). Da der ikke opkræves kildeskat på udgående (dvs. fra personer med hjemsted i Unionen til personer med hjemsted i tredjelande) royalty- og rentebetalinger, kan det føre til, at disse betalinger helt friholdes for beskatning, hvis de heller ikke pålægges skat i modtagerlandet. Bebudelsen af reformdagsordenen på skatteområdet, herunder kildeskat på royalty- og rentebetalinger i tilfælde af misbrug eller betalinger til lavbeskatningslande, er et positivt skridt med hensyn til at mindske aggressiv skatteplanlægning og bør overvåges nøje.

- (13) De seneste års vækst i beskæftigelsen kan hovedsagelig tilskrives midlertidig beskæftigelse og selvstændig beskæftigelse, selv om væksten i beskæftigelse for arbejdstagere med tidsubegrænsede kontrakter på det seneste har været højere end væksten i beskæftigelsen for arbejdstagere med midlertidig ansættelse. Ikke desto mindre er andelen af fleksibel beskæftigelse fortsat høj og udgør en betydelig del af arbejdsmarkedet. Den høje andel af tidsbegrænsede kontrakter og den hurtige stigning i antallet af selvstændige uden ansatte bemærkes i forbindelse med de store forskelle i de gældende arbejdsmarkedsregler, beskyttelse af arbejdstagere samt forskelle i skatte- og socialsikringslovgivning. Der er vedtaget en pakke af foranstaltninger (lov om et arbejdsmarked i balance — "Wet arbeidsmarkt in balans") for at gøre det lettere at hyre fastansat arbejdskraft og for at gøre fleksible kontrakter mindre fleksible. Gennemførelsen af disse foranstaltninger (som efter planen skal træde i kraft i 2020) bør overvåges nøje. Desuden er der bebudet foranstaltninger, der skal lette arbejdsgivernes forpligtelse til i tilfælde af sygdom fortsat at udbetale løn i to år. Der er imidlertid ikke hidtil blevet vedtaget andre konkrete foranstaltninger. Derfor giver nogle af disse institutionelle faktorer stadig arbejdstagerne økonomiske incitamenter til at begynde at arbejde som selvstændige eller foretrække en status som selvstændige uden ansatte. Selvstændige har oftere utilstrækkelige invaliditets-, arbejdsløsheds- og aldersforsikringer, hvilket kan påvirke holdbarheden af det sociale sikringssystem på lang sigt. Endvidere er håndhævelsen af foranstaltninger til at bekæmpe proformaselvstændighed blevet suspenderet indtil 2020.
- (14) Selv om arbejdsmarkedet samlet set klarer sig godt, er fremme af lige muligheder med hensyn til beskæftigelse og aktiv inklusion fortsat en vigtig udfordring, navnlig for personer med indvandrerbaggrund, personer i udkanten af arbejdsmarkedet og ikkeerhvervsaktive personer. Dertil kommer, at der stadig er et uudnyttet arbejdskraftpotentiale, navnlig blandt det store antal deltidsbeskæftigede kvinder.

- (15) Tekniske og digitale færdigheder og kvalificerede fagfolk er af afgørende betydning for den nederlandske økonomis innovationskapacitet og for produktivitetsvæksten. Der er behov for yderligere investeringer i uddannelse, herunder uddannelse i digitale færdigheder, samt for at fremme fleksible muligheder for opkvalificering og omskoling. For at forbedre samfundets innovationskapacitet skal der også investeres i uddannelse inden for naturvidenskab, teknologi, teknik og matematik. Det er desuden af afgørende betydning, at der investeres mere i færdigheder, uddannelse og erhvervsuddannelse for at forbedre adgangen til arbejdsmarkedet og beskæftigelsesegnetheden for personer i udkanten af arbejdsmarkedet, samtidig med at lige muligheder og aktiv inklusion fremmes.
- (16) Forsknings- og udviklingsintensiteten er i Nederlandene steget til over 2 %, men den ligger stadig et godt stykke under det nationale mål på 2,5 % og niveauet i de lande, der går forrest. Hvad angår arbejdsproduktivitet er Nederlandene i mange sektorer et af de lande, der har de bedste resultater. En fortsat produktivitetsvækst er derfor stærkt afhængig af innovation. Yderligere investeringer i forskning og udvikling samt innovation, navnlig i den private sektor, vil støtte dette.
- (17) Energiomstillingen og reduktionen af drivhusgasemissioner kræver betydelige investeringer for at sikre en mere bæredygtig og ressourceeffektiv økonomisk udvikling. Nederlandene vil sandsynligvis overgå sine 2020-mål for reduktion af drivhusgasemissioner, men det vil kræve yderligere foranstaltninger at nå 2030-målene. Nederlandene vil ikke uden yderligere foranstaltninger kunne nå 2020-målene for primærenergieffektivitet og vedvarende energi. Takket være investeringer i havvindmølleparker forventes Nederlandene imidlertid at nå sit 2023-mål for vedvarende energi, som er fastlagt i den nederlandske energiaftale. Regeringen har til hensigt inden udgangen af 2019 at vedtage en national energi- og klimaplan, som vil give et overblik over landets investeringsbehov indtil 2030 for de forskellige dimensioner af energiunionen, herunder vedvarende energi, energieffektivitet, forsyningssikkerhed samt reduktion af og tilpasning til klimaændringer.
- (18) Trafiktrængsel er fortsat en udfordring i Nederlandene, som er et tætbeholdt land med en god infrastruktur, der samtidig har en vigtig rolle inden for EU-logistik med Unionens største havn i Rotterdam og en af de største lufthavne i Schiphol. Problemet er takket være yderligere infrastrukturarbejder blevet mindsket, men de sociale omkostninger er stadig høje, og der går mange timer til spilde i trafikkøer.

- (19) Programmeringen af EU-midler for perioden 2021-2027 kan bidrage til at afhjælpe nogle af de behov, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten for 2019. Dette ville gøre det muligt for Nederlandene at optimere anvendelsen af disse midler i relation til de identificerede sektorer.
- (20) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Nederlandenes økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Nederlandene i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Nederlandene, men også til deres overensstemmelse med Unionens 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.
- (21) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Nederlandenes stabilitetsprogram for 2019 og er af den opfattelse⁸, at Nederlandene ventes at overholde stabilitets- og vækstpagten.
- (22) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2019 og stabilitetsprogrammet for 2019. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 og 3 nedenfor. Disse henstillinger bidrager også til efterlevelsen af henstillingen vedrørende euroområdet for 2019, navnlig den første og fjerde henstilling vedrørende euroområdet. Den i henstilling 3 omhandlede finanspolitik bidrager bl.a. til at afhjælpe de ubalancer, der er knyttet til overskuddet på betalingsbalancens løbende poster,

⁸ I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Nederlandene i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. mindske fordelene ved gældsfinansiering for husholdninger og fjerne forvridningerne på boligmarkedet, herunder ved at fremme udviklingen af den private udlejningssektor; sikre, at pensionssystemets anden søjle er mere gennemsigtig, mere retfærdig på tværs af generationerne og mindre følsom over for økonomiske udsving; gennemføre politikker med henblik på at øge husholdningernes disponible indkomst, herunder ved at forbedre betingelserne for at fremme lønvæksten, idet der tages hensyn til den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller; tage fat på elementer i skattesystemet, der kan lette aggressiv skatteplanlægning, navnlig ved hjælp af udgående betalinger, især ved at gennemføre de bebudede foranstaltninger
2. mindske incitamenterne for selvstændige uden ansatte, og samtidig fremme en passende social beskyttelse for selvstændige og bekæmpe proformaselvstændighed; styrke livslang læring og opkvalificering, navnlig for personer i udkanten af arbejdsmarkedet og ikkeerhvervsaktive personer
3. under hensyntagen til den mellemfristede budgetmålsætning benytte finans- og strukturpolitikken til at støtte en positiv udvikling i investeringerne; målrette investeringstiltag inden for den økonomiske politik mod forskning og udvikling, navnlig i den private sektor, mod vedvarende energi, energieffektivitet og strategier til reduktion af drivhusgasemissioner samt mod afhjælpning af transportflaskehalse.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand
