



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 518 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

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

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Maltas nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Maltas 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 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,

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 blev 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 forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Malta ikke 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 euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").
- (2) Da Malta har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union bør Malta sikre en

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 1 og 2 nedenfor.

- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Malta 2019² offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Maltas fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Maltas nationale Europa 2020-mål.
- (4) Den 16. april 2019 fremlagde Malta sit nationale reformprogram for 2019, og den 30. april 2019 sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer i betragtning er de blevet vurderet sammen.
- (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. 1303/2013³ 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 styring⁴.
- (6) Malta er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten. Regeringen forventer i sit stabilitetsprogram for 2019 en nedgang i overskuddet på den offentlige saldo fra 2 % af BNP i 2018 til 0,9 % af BNP i 2019 efterfulgt af en marginal stigning til 1,0 % af BNP i 2020 og yderligere til 1,1 % af BNP i 2021 og 2022. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo⁵ er den mellemfristede budgetmålsætning om strukturel ligevægt på budgettet fortsat mere end opfyldt i hele programperioden. Ifølge stabilitetsprogrammet ventes den offentlige gældskvote at forblive under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP og gradvist at falde fra 46 % af BNP i 2018 til omkring 33 % i 2022. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 ventes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 0,6 % af BNP i 2019 og 0,8 % af BNP i 2020, hvilket er over den mellemfristede budgetmålsætning. Rådet er af den generelle opfattelse, at Malta ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten i 2019 og 2020. Samtidig bør udviklingen i udgifterne følges nøje på kort og mellemlang sigt, navnlig i lyset af de risici indtægternes robusthed kan blive udsat for fremover.
- (7) Stigningen i de aldersrelaterede udgifter udgør en risiko for de offentlige financers holdbarhed på lang sigt. De aldersrelaterede offentlige udgifter til pensions- og sundhedssystemerne forventes at stige betydeligt i forhold til andre EU-lande, hvilket

² SWD(2019) 1017 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Den konjunkturkorregerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den i fællesskab aftalte metode.

tyder på en risiko for stigende gæld på længere sigt. En række foranstaltninger har til formål at øge pensionernes tilstrækkelighed, bl.a. ved at styrke incitamenterne til private pensionsopsparinger og frivillige arbejdsmarkedsrelaterede pensioner. De igangværende bestræbelser har bidraget til at øge arbejdsudbuddet og forlænge arbejdslivet med en positiv indvirkning på beskæftigelsesfrekvensen for kvinder og ældre arbejdstagere. Regeringen foretog i 2018 justeringer for at medtage bidrag efter pensionsalderen og tillod selvstændige og deltidsarbejdende pensionister under 65 år at indbetale bidrag i forhold til deres indtjening og dermed fremme et længere arbejdsliv. Den lovbestemte pensionsalder, der gradvis stiger fra det nuværende niveau på 62 år, forventes dog at forblive uændret efter 2027 på 65 år til trods for en forventet yderligere vækst i den forventede levetid. Pensionsstrategigruppen, der blev nedsat i 2018, forventes at offentliggøre en rapport inden december 2020 med anbefalinger til, hvordan pensionssystemet kan gøres bedre og mere holdbart. På sundhedsområdet arbejdes der stadig på at decentralisere ydelser fra hospitalsvæsenet til primærsektoren og forbedre udbuddet af langtidsplejeydelser. De nuværende planer om at udvide kapaciteten af offentlig ambulant behandling kan bidrage til at nedbringe de lange ventetider for visse specialer. Der er dog andre foranstaltninger til begrænsning af unødvendige henvisninger til specialister og omdirigering af uhensigtsmæssig anvendelse af akut ambulant behandling, der endnu ikke blevet udnyttet fuldt ud, hvilket betyder, at sundhedssystemet ikke er blevet mere effektivt. Der er iværksat et nyt koncept for sundhedscentre og investeringer med henblik på i højere grad at overgå til e-sundhed med det formål at decentralisere ydelser fra hospitaler til primærsektoren. For at dække den stigende efterspørgsel efter langtidspleje blev der i 2017-2018 indført nye former for sundhedspleje i nærmiljøet og hjemmepleje. På trods af disse tiltags potentiale har man dog endnu ikke konstateret nogen effekt på de offentlige finansers holdbarhed på pensionsområdet og sundhedsområdet.

- (8) I det seneste årti er Maltas servicesektor blevet markant større, navnlig på de internationale områder, f.eks. finansielle tjenesteydelser, turisme og onlinekasino. Den voksende servicesektor har bidraget til at fremme den økonomiske vækst og til at skabe et stort overskud på de løbende poster. Samtidig skaber den stigende afhængighed af sektorer, der betragtes som sårbare over for risici for den finansielle integritet, udfordringer for den forvaltningsmæssige ramme og lægger pres på tilsyns- og håndhævelseskapaciteten. Størrelsen af den finansielle sektor og spillesektoren samt indsatsen for at tiltrække kryptovalutaoperatører kræver effektiv bekæmpelse af hvidvask af penge. Det er positivt, at den finansielle efterretningsanalyseenhed for nylig har fået flere menneskelige og økonomiske ressourcer, samt at den har fået forbedret sine procedurer og processer. Forvaltningsmæssige mangler, navnlig i korruptionsbekæmpelsen, kan også skade erhvervsklimaet og påvirke investeringerne negativt. Særligt er der en risiko for interessekonflikt på forskellige forvaltningsniveauer. Ydermere er politienheden for økonomisk kriminalitet for øjeblikket underbemandet. I denne forbindelse er det vigtigt at kombinere en styrket lovgivningsmæssig ramme med rettidig og grundig gennemførelse. Forbedring af de forvaltningsmæssige rammer og sikring af en effektiv gennemførelse er helt centralt, for at Malta kan bevare sin tiltrækningskraft og beskytte økonomien mod omdømmemæssige risici.
- (9) I forsikringssektoren er der risiko for passivt tilsyn, hvor et samarbejde mellem nationale og eksterne tilsynsmyndigheder er afgørende. I modsætning til banksektoren er tilsynet med datterselskaber i forsikringssektoren underlagt hjemlandstilsyn, hvilket vil sige, at forsikringsselskaber, der er registreret i Malta og driver forretninger i andre lande, er under direkte tilsyn af den maltesiske tilsynsmyndighed. Tilsynskapaciteten

er dog endnu ikke blevet styrket i tilstrækkelig grad. Desuden kræver kompleksiteten af forsikringsforretningsmodeller og -produkter samt de specialiserede forsikringsselskabers øgede appetit på etablering og udvidelse, at der føres nøje tilsyn.

- (10) Der pågår reformer med henblik på at øge dommernes og retsvæsenets uafhængighed. Dette omfatter navnlig oprettelsen af en ny anklagemyndighed, der er uafhængig af statsadvokaten og politiet, som anbefalet af Europarådets Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) i en udtalelse om Malta, der blev vedtaget i december 2018. Desuden er en styrket forvaltningsmæssig ramme, herunder effektiv retlig håndhævelse og korruptionsbekæmpelse, en forudsætning for at opnå det fulde udbytte af investeringerne.
- (11) Antallet af innovative virksomheder halter stadig bagefter. Forsknings- og innovationsresultaterne skal styrkes ved intelligent specialisering med henblik på at opnå produktivitetsvækst. Malta har endnu ikke udarbejdet en sammenhængende og langsigtet strategi for konkurrenceevnen for, hvordan den indenlandske økonomi kan flyttes op i værdikæden. Da Malta har specialiseret sig i hurtigt voksende tjenester og har et ønske om blockchainteknologi, er det helt afgørende at investere mere i administrations- og tilsynskapaciteten. Hvis Malta skal blive mere innovativ, vil det desuden kræve flere investeringer i immaterielle aktiver, herunder forskning og udvikling, håndtering af kvalifikationsunderskud og -mangler, samt at der skabes tættere bånd mellem videnskab og erhvervsliv, alt sammen inden for rammerne af en mere effektiv forvaltning af forsknings- og innovationssystemet.
- (12) Malta skal fremme overgangen til en mere holdbar og ressourceeffektiv økonomi, f.eks. ved at investere i det uudnyttede potentiale for energieffektivitet og vedvarende energi, vandforvaltningscyklussen, affaldshåndtering, håndtering af det stigende antal emissioner fra klimaanlæg, klimaindsats og bæredygtig mobilitet, herunder emissionsreduktion fra vejtransport. Da der er begrænsede transport- og pendleralternativer til bilkørsel og en høj koncentration af biler, er trafiktætheden en akilleshæl i Maltas erhvervsmiljø og udgør fortsat en stor udfordring. Desuden er drivhusgasemissionerne fra vejtransport steget de seneste fem år. Andelen af vedvarende energikilder i energimikset er steget til 7,2 % i 2017, hvilket er lidt over det vejledende forløb for 2017/2018 på 6,5 %. Maltas samlede energiforbrug er imidlertid konstant stigende. Der er behov for yderligere investeringer på tværs af sektorer på kort sigt for at nå de nationale 2020-mål for vedvarende energi og energieffektivitet. Der bør foretages investeringer eller gennemføres støtteforanstaltninger på forsknings- og udviklingsområdet for at udvikle nye/forbedrede teknologier til håndtering af miljø- og klimaændringerne. De miljømæssige og sociale omkostninger ved opsvinget i byggebranchen skal nøje overvåges. Principperne for den cirkulære økonomi bør anvendes ved bortskaffelse af byggeaffald for at begrænse indvirkningen på miljøet. Opmærksomheden henledes på de økonomiske og sociale konsekvenser af de stigende boligudgifter.
- (13) Beskæftigelsesfrekvensen i Malta, som nu ligger over EU-gennemsnittet, er stadig stigende. Personer med handicap udgør i den forbindelse en skjult ressource. Den kønsbetingede forskel i beskæftigelsesfrekvensen er fortsat den største i EU, og kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet falder kraftigt fra midt i trediverne overvejende af familiehensyn. Mere arbejdsmarkedsstøtte til arbejdsløse plejere i den uformelle sektor ville kunne rette op på denne skævhed. Den stigende afhængighed af udenlandsk arbejdskraft på grund af mangel på arbejdskraft og kvalifikationer skaber sociale problemer og er uholdbar. De politiske initiativer på områderne arbejdsmarked, færdigheder og social inklusion kunne med fordel overvåges og evalueres bedre.

- (14) Malta investerer relativt store beløb i uddannelse, men dette afspejles endnu ikke i bedre resultater for alle. I investeringsstrategien kunne der med fordel være mere fokus på at rette op på de sociale skævheder for at overholde princippet i den sociale søjle om inklusiv uddannelse af høj kvalitet. Trods foranstaltninger til at mindske andelen af unge, der forlader skolen tidligt, er denne andel fortsat blandt de højeste i EU. De seneste foranstaltninger har også til formål at få flere unge gennem de videregående uddannelser, men målopfyldelsen på dette niveau ligger fortsat under EU-gennemsnittet og medfører problemer i form af manglende kompetencer. Deltagelsesprocenten i voksenuddannelse er stigende, men er stadig lav for lavtuddannede og inaktive.
- (15) Bekæmpelsen af aggressiv skatteplanlægning er vigtig for at gøre skattesystemet mere effektivt og retfærdigt, således som det fremgik af henstillingen vedrørende euroområdet 2019. De afsmittende virkninger af skatteyderes aggressive skatteplanlægning mellem medlemsstater kræver en koordineret indsats fra nationalt politisk hold som supplement til EU-lovgivningen. Malta har truffet foranstaltninger mod aggressiv skatteplanlægning, men de meget store royalties og udbytter som en procent af BNP tyder på, at Maltas skatteregler udnyttes af virksomheder, der beskæftiger sig med aggressiv skatteplanlægning. Da Malta ikke opkræver skat af udgående (dvs. fra personer med hjemsted i EU til personer med hjemsted i tredjelande) udbytte, renter eller royalties, som foretages af selskaber baseret i Malta, risikerer disse betalinger at blive fuldstændig fritaget for skat, hvis de heller ikke pålægges skat i modtagerlandet. Skønt Maltas NID-regler ("Notional Interest Deduction") vil medføre færre skattefordele ved gældsfinansiering, kan reglerne i ordningen til bekæmpelse af misbrug kombineret med en fordelagtig rente og en aktiebaseret ordning retfærdiggøre en nøje overvågning for at forhindre ethvert misbrug med henblik på aggressiv skatteplanlægning. Endskønt Maltas individuelle investorprogram og Maltas opholds- og visumprogram ikke automatisk giver skattemæssigt hjemsted i Malta, kan en indtægt, hvis visse krav er opfyldt, være fritaget i henhold til "non-dom"-ordningen, hvis indtægten ikke overføres til Malta, uden at der stilles væsentlige krav om fysisk tilstedeværelse. Ordningerne kan fremme aggressiv skatteplanlægning og er opført på OECD's liste over ordninger, der potentielt kan indebære en høj risiko for at blive misbrugt til at omgå den automatiske udveksling af oplysninger om finansielle konti.
- (16) Programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan bidrage til at afhjælpe nogle af de mangler, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten⁶. Derved ville Malta kunne optimere anvendelsen af disse midler i relation til de indkredsede sektorer.
- (17) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Maltas 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 Malta de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Malta, 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.

⁶ SWD(2019) 1017 final.

(18) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Maltas stabilitetsprogram for 2019 og er af den opfattelse, at Malta ventes at overholde stabilitets- og vækstpagten, HENSTILLER, at Malta i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre sundheds- og pensionssystemets finanspolitiske holdbarhed, bl.a. ved at begrænse den lovbestemte tidlige tilbagetrækningsalder på baggrund af den forventede stigning i den forventede levetid
2. gøre noget ved de dele af skattesystemet, der kan fremme enkeltpersoners og multinationale virksomheders aggressive skatteplanlægning, navnlig ved hjælp af udgående betalinger, styrke den overordnede forvaltningsmæssige ramme, herunder ved at fortsætte bestræbelserne på at opdage og retsforfølge korruption, fortsætte det fremskridt, der er gjort med hensyn til at styrke rammen for hvidvask af penge, navnlig hvad angår håndhævelse, styrke retsvæsenets uafhængighed, navnlig sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med udnævnelser og afskedigelser af ansatte i retsvæsenet, og oprette en særskilt anklagemyndighed
3. rette den investeringsfremmende økonomiske politik mod forskning og innovation, forvaltning af naturressourcer, ressource- og energieffektivitet, bæredygtig transport, der mindsker trafiktætheden, samt uddannelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand