



Brüssel, den 15. Juni 2018
(OR. en)

9445/18

ECOFIN 529
UEM 207
SOC 342
EMPL 276
COMPET 399
ENV 382
EDUC 231
RECH 254
ENER 205
JAI 543

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 9207/18 - COM(2018) 418 final

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm der Niederlande 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm der Niederlande 2018

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2018) 418 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm der Niederlande 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm der Niederlande 2018

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie die Niederlande als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets³ (im Folgenden "Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet") an.
- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollten die Niederlande die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.

³ ABl. C 179 vom 25.5.2018, S. 1.

- (3) Der Länderbericht 2018 für die Niederlande wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden den Niederlanden bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017⁴, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 einige Fortschritte attestiert. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 7. März 2018 veröffentlicht wurden. Auf der Grundlage ihrer Analyse gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass in den Niederlanden makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere weisen die Niederlande unter den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Dreijahresschnitt gemessen am BIP den höchsten Leistungsbilanzüberschuss auf. Der Überschuss lässt auf eine suboptimale Ressourcenverteilung schließen, die noch Raum für mehr Wachstum und Wohlstand lässt. Der private Schuldenstand – insbesondere die Hypothekenbelastung der Haushalte und der Schuldenstand multinationaler Unternehmen – ist hoch. Die langen Bilanzen der Haushalte erhöhen die Anfälligkeit für finanzielle Schocks.
- (4) Am 30. April 2018 übermittelten die Niederlande ihr nationales Reformprogramm 2018 und am 26. April 2018 ihr Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

⁴ ABl. C 261 vom 9.8.2017, S. 1.

- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds ("ESI-Fonds") für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Die Niederlande befinden sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2018 plant die Regierung eine Verringerung des gesamtstaatlichen Überschusses von 1,1 % des BIP im Jahr 2017 auf 0,3 % des BIP im Jahr 2021. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – wird im gesamten Programmzeitraum weiterhin erfüllt. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote auf 44,0 % des BIP im Jahr 2021 sinken. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist plausibel. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission wird der strukturelle Saldo voraussichtlich von einem Überschuss von 0,5 % des BIP im Jahr 2017 auf ein Defizit von 0,1 % des BIP im Jahr 2018 und 0,3 % des BIP im Jahr 2019 zurückgehen und damit das mittelfristige Haushaltsziel übertreffen. Der gesamtstaatliche Schuldenstand soll weiter auf einem soliden Abwärtskurs und unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert bleiben. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass die Niederlande die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2018 und 2019 einhalten dürfte. Gleichzeitig besteht unter Einhaltung des mittelfristigen Ziels nach wie vor Spielraum, die Haushalts- und Strukturpolitik zu nutzen, um die öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation zu steigern.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

- (7) Die Niederlande haben eine effiziente Forschungs- und Entwicklungsbranche, und das leistungsfähige Bildungssystem und die gute wissenschaftliche Aufstellung bieten eine solide Grundlage für die Förderung der Innovations- und Wachstumskapazität durch Maßnahmen in den Bereichen Bildung sowie Forschung und Entwicklung. Es wurden erhebliche zusätzliche Investitionen angekündigt, die dazu beitragen könnten, die Intensität der öffentlichen und privaten Forschung und Entwicklung zu stabilisieren. Ob die Niederlande ihre Europa-2020-Ziele, insbesondere im Bereich der Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie in erneuerbare Energien, erreichen werden, ist noch ungewiss.
- (8) Einer der wichtigsten Faktoren bei der Bekämpfung der hohen Verschuldung der privaten Haushalte ist der Wohnungsmarkt, auf dem über Jahrzehnte hinweg starre Strukturen und Fehlanreize entstanden sind, die die Muster der Wohnungsfinanzierung und des Sparverhaltens in diesem Sektor geprägt haben. Seit 2012 wurde eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, mit denen diesen Problemen zum Teil begegnet wird. Im Jahr 2017 hat die Regierung ihre Absicht bekanntgegeben, die Verringerung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen ab 2020 zu beschleunigen. Das Fehlen eines gut funktionierenden mittleren Segments auf dem Mietwohnungsmarkt veranlasst die Haushalte allerdings dazu, eher zu kaufen als zu mieten, was zu einer hohen Verschuldungsquote und finanzieller Anfälligkeit in jungen Jahren führt. Der Sozialwohnungssektor zählt zu den größten in der Union, doch die Wohnungen werden nicht immer von tatsächlich Bedürftigen bewohnt. Haushalte mit hohem Einkommen bleiben in Sozialwohnungen, da die Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus die Mieten nicht so rasch erhöhen, wie es ihnen aufgrund der Vorschriften möglich wäre. Die Regierung hat zwar ihre Absicht angekündigt, das Angebot erschwinglicher Wohnungen auf dem privaten Mietmarkt zu fördern, aber sie hat noch keine konkreten einschlägigen Pläne vorgelegt.

- (9) Wie bereits in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2018 erwähnt, ist die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung unerlässlich, um Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen entgegenzuwirken, eine faire Behandlung der Steuerzahler sicherzustellen und die öffentlichen Finanzen zu schützen. Da aggressive Steuerplanungsstrategien der Steuerzahler auch Rückwirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben können, ist ergänzend zu den Rechtsvorschriften der Union auch ein koordiniertes Vorgehen auf einzelstaatlicher Ebene erforderlich. Das große Volumen der über die Niederlande geleisteten Dividenden-, Lizenzgebühr- und Zinszahlungen lässt darauf schließen, dass Unternehmen die Steuervorschriften des Landes nutzen, um aggressive Steuerplanung zu betreiben. Ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen wird von "Zweckgesellschaften" gehalten. Da auf ins Ausland fließende (also von in der Union Ansässigen an in Drittstaaten Ansässige geleistete) Lizenzgebühr- und Zinszahlungen keine Quellensteuern erhoben werden, fallen diese Zahlungen möglicherweise vollständig durch das Steuerraster, sofern sie auch im Empfängerland nicht besteuert werden. Auch das Fehlen bestimmter Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch kann, insbesondere bei Hybridgesellschaften, eine aggressive Steuerplanung unter Umständen erleichtern. Die Kommission erkennt an, dass das Engagement der Niederlande, aggressive Steuerplanung zu bekämpfen, das in der Reformagenda im Steuerbereich, die Quellensteuern auf Lizenzgebühren-, Zins- und Dividendenzahlungen im Falle von Missbrauch oder auf Zahlungen in Niedrigsteuergelände behandelt, zum Ausdruck kommt, einen positiven Schritt zur Verringerung der aggressiven Steuerplanung darstellt, der rasch umgesetzt und aufmerksam verfolgt werden sollte. Auf der Grundlage des jüngsten Austauschs mit den niederländischen Behörden wird die Kommission ihren konstruktiven Dialog in Bezug auf die Eindämmung aggressiver Steuerplanungsstrategien von Steuerzahlern fortsetzen.
- (10) Trotz niedriger Arbeitslosigkeit und vieler offener Stellen fiel der Anstieg der Nominallöhne im Jahr 2017 mit 1,5 % moderat aus. Dieser Wert liegt unter dem Stand, der auf der Grundlage von Inflation, Produktivität und Arbeitslosigkeit hätte erwartet werden können. Das moderate Lohnwachstum lässt sich teilweise durch den langsamen Anstieg der Produktivität, die nach wie vor vorhandene Schwäche des Arbeitsmarkts und die zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarkts erklären. Im Jahr 2017 hat die Regierung mehrere haushaltspolitische Maßnahmen verabschiedet, mit denen die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit verringert und das verfügbare Nettohaushaltseinkommen der Erwerbstätigen erhöht werden soll. Eine weitere Steigerung des verfügbaren Nettohaushaltseinkommens durch die Schaffung der Voraussetzungen für die Förderung des Lohnwachstums und die Reformierung der zweiten Säule des Rentensystems mit dem Ziel, es transparenter, generationengerechter und widerstandsfähiger gegenüber Schocks zu gestalten, würde die Binnennachfrage stützen und zum Abbau der Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet beitragen.

- (11) Der jüngste Beschäftigungsanstieg ist zu einem Großteil auf die zunehmende Zahl von Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen und von Selbstständigen zurückzuführen. Der hohe und weiter steigende Anteil der befristeten Arbeitsverträge sowie die rasche Zunahme der Zahl der Selbstständigen ohne Angestellte sind vor dem Hintergrund großer Unterschiede bei den anwendbaren arbeitsrechtlichen Bestimmungen, dem Arbeitsschutz sowie Unterschieden bei den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften zu sehen. Obwohl einige Maßnahmen ergriffen und weitere kürzlich angekündigt wurden, schaffen einige dieser Faktoren weiterhin finanzielle Anreize für Angestellte, sich selbstständig zu machen, oder begünstigen ihre Einstellung mit befristeten Verträgen. Zudem wurde die Durchsetzung von Maßnahmen gegen Scheinselbstständigkeit bis zum Jahr 2020 ausgesetzt. Selbstständige sind mit Blick auf Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter vergleichsweise häufig unterversichert. Langfristig könnte dies die Tragfähigkeit des Sozialversicherungssystems beeinträchtigen.
- (12) Obwohl der Arbeitsmarkt insgesamt gut funktioniert, ist noch ungenutztes Arbeitskräftepotenzial vorhanden. Insbesondere die hohe Zahl der teilzeitbeschäftigten Frauen und die Beschäftigungssituation von Menschen mit Migrationshintergrund stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar. Die Beschäftigungsquote von nicht in der EU geborenen Migranten liegt um 20,6 Prozentpunkte unter jener der in den Niederlanden Geborenen; bei nicht in der EU geborenen Frauen ist das Gefälle noch höher.
- (13) Der Anstieg der Sparquote der Haushalte in den vergangenen Jahren war teilweise auf höhere Einlagen in die zweite Säule des Rentensystems (obligatorische private Zusatzversicherungen) zurückzuführen, woran die regulatorischen Rahmenbedingungen ihren Anteil hatten. Eine angemessene generationeninterne und -übergreifende Kosten- und Risikoaufteilung, die über die beschlossenen Bestimmungen zu Indexierung und Finanzpuffern (Rahmenvorschriften für die Bewertung der Finanzlage) hinausgeht, würde den privaten Haushalten eine wachstumsfreundlichere Allokation ihrer Finanzmittel erleichtern. Die Regierung hat ihre Absicht bekräftigt, die zweite Säule des Rentensystems umfassend zu reformieren, um die Absicherung zu verbessern und ein transparenteres, flexibleres und versicherungsmathematisch gerechteres System zu schaffen. Der Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 deutet auf ein mittleres Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hin, da die Ausgaben für die Langzeitpflege den Prognosen zufolge bis zum Jahr 2070 von 3,5 % auf 6,0 % des BIP steigen werden.

- (14) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik der Niederlande umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018, das nationale Reformprogramm 2018 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an die Niederlande gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union bewertet.
- (15) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft und ist zu der Auffassung gelangt⁶, dass die Niederlande den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten werden.
- (16) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2018 und das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 wider –

⁶ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass die Niederlande 2018 und 2019

1. unter Einhaltung des mittelfristigen Ziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen, um die öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation zu steigern; Maßnahmen ergreifen, um die Verschuldungsanreize für private Haushalte und die verbleibenden Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere durch Förderung der Entwicklung des privaten Mietsektors, abzubauen;
2. die Anreize für den Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge und für Selbstständige ohne Angestellte verringern, einen angemessenen Sozialschutz für Selbstständige fördern und die Scheinselbstständigkeit angehen; die Voraussetzungen schaffen, um unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Lohnwachstum zu fördern; gewährleisten, dass die zweite Säule des Rentensystems transparenter, generationengerechter und widerstandsfähiger gegenüber Schocks wird.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident
