



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 429 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van het Verenigd Koninkrijk
en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van het Verenigd
Koninkrijk**

{SWD(2014) 429 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van het Verenigd Koninkrijk

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van het Verenigd Koninkrijk

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 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

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 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waar Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2014) 429 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en hebben met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van het Verenigd Koninkrijk vastgesteld en een advies over het convergentieprogramma van het Verenigd Koninkrijk voor de periode 2012/2013-2017/2018 uitgebracht.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd het Verenigd Koninkrijk genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor het Verenigd Koninkrijk⁷ die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden vereisen. Met name de ontwikkelingen ten aanzien van de schuldenlast van de huishoudens in verband met het hoge niveau van de hypotheekschulden en de structurele kenmerken van de woningmarkt, alsook de ongunstige ontwikkelingen van exportmarktaandeelen blijven aandacht verdienen. De risico's in de woningsector houden verband met een aanhoudend structureel onderaanbod van woningen; intrinsieke knelpunten aan de aanbodzijde, met name in Londen, en een vrij langzame reactie van het aanbod op stijgingen van de vraag blijven vooral in Londen en het zuidoosten de huizenprijzen opdrijven en leiden er tevens toe dat kopers hoge hypotheekleningen aangaan. Hoewel het dalende exportmarktaandeel waarschijnlijk geen risico's op korte termijn zal opleveren, duidt deze ontwikkeling, samen met het tekort op de lopende rekening, nog steeds op structurele uitdagingen. Deze houden verband met vaardigheidslacunes en een

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 91 final.

gebrekkige infrastructuur. Wat de overheidsfinanciën betreft, heeft het Verenigd Koninkrijk zijn doelstellingen inzake het nominale tekort en de structurele aanpassing niet gehaald.

- (8) Op 30 april 2014 heeft het Verenigd Koninkrijk zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn convergentieprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's tegelijkertijd geëvalueerd.
- (9) Ingevolge punt 4 van Protocol (nr. 15) betreffende enkele bepalingen met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is de verplichting uit hoofde van artikel 126, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om buitensporige overheidstekorten te vermijden, niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk. In punt 5 van het protocol is bepaald dat het Verenigd Koninkrijk ernaar moet streven een buitensporig overheidstekort te voorkomen. Op 8 juli 2008 heeft de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten dat er in het Verenigd Koninkrijk een buitensporig tekort bestaat.
- (10) Doel van de in het convergentieprogramma 2014 uitgestippelde begrotingsstrategie is de lopende conjunctuurgezuiverde begroting tegen het einde van een thans in 2018-2019 aflopende periode van vijf jaar in evenwicht te brengen. Anders dan bij het stabiliteits- en groeipact wordt voorgeschreven, bevat het convergentieprogramma geen middellangetermijndoelstelling. Voor 2014-2015 wordt het overheidstekort op 5,0 % van het bbp geraamd, na in 2009-2010 een hoogtepunt van 11,4 % van het bbp te hebben bereikt. Dat betekent dat de door de Raad vastgestelde termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort niet in acht wordt genomen. Volgens het programma zal het buitensporige tekort worden teruggedrongen tot 2,4 % van het bbp en daarmee in 2016-2017 zijn verholpen, twee jaar na het verstrijken van de door de Raad vastgestelde termijn. Het programma houdt in dat het (herberekende) structurele overheidstekort over het jaar tot 2014-2015 met 0,3 procentpunt zal verbeteren tot 4,4% van het bbp. De begrotingsplannen leveren niet de jaarlijkse gemiddelde begrotingsinspanning op die is aanbevolen om het buitensporige tekort te verhelpen. Daarna voorziet het programma in een jaarlijkse verbetering van het (herberekende) structurele saldo met 0,8 procentpunt in 2015-2016 en met 1,3 procentpunt in 2016-2017. In het algemeen is het programma slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de in het stabiliteits- en groeipact gestelde eisen. Tot dusver leunde de consolidatie zwaar op uitgavenbeperkingen; daarom kan thans eventueel de mogelijkheid worden overwogen de inkomsten te verhogen door de belastinggrondslag te verbreden. Het Verenigd Koninkrijk loopt immers een aanzienlijk bedrag aan belastinginkomsten mis, met name op het gebied van de indirecte belastingen. Volgens het convergentieprogramma zal de schuldquote oplopen tot 93,1 % in 2015-2016 en nadien afnemen tot 86,6 % in 2018-2019. Het macro-economische scenario van het Verenigd Koninkrijk dat aan de begrotingsprognoses in het programma ten grondslag ligt, is aannemelijk. De potentiële risico's voor de begrotingsprognoses houden verband met een lager dan verwachte groei als gevolg van een matige loonontwikkeling, waardoor de particuliere consumptie wordt afgeremd, alsook met onzekerheid die een rem zet op de investeringen. Dit alles neemt evenwel niet weg dat de voorspellingen aansluiten bij de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie, waarin er evenmin van uit wordt gegaan dat het buitensporige tekort binnen de door de Raad vastgestelde termijn zal zijn gecorrigeerd. Volgens de Commissieprognoses valt de (gecorrigeerde)

verandering in het structurele saldo in de periode 2010-2014 bovendien gemiddeld 0,6 % van het bbp per jaar lager uit dan vereist; deze verandering zal overigens ook in 2015 naar verwachting kleiner uitvallen. Op basis van zijn beoordeling van het programma en de prognoses van de Commissie is de Raad overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van mening dat aanvullende maatregelen vereist zijn om te waarborgen dat gevolg wordt gegeven aan de in het kader van de buitensporigtekortprocedure gedane aanbeveling.

- (11) Op het gebied van de woningbouw heeft het Verenigd Koninkrijk zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde maatregelen getroffen. Het aanbod van nieuwe woningen is weliswaar toegenomen, maar het is nog steeds aan de lage kant en het blijft ver achter bij de vraag. In combinatie met lage rentetarieven en soepelere voorwaarden voor hypothecair krediet (zoals het feit dat de lening een hoger veelvoud van het inkomen mag zijn) heeft dit de huizenprijzen in sommige delen van het Verenigd Koninkrijk, en met name in Londen, opgedreven. Het ontoereikende aanbod heeft al geruime tijd een structureel karakter en dat zal wellicht op middellange termijn zo blijven. Er moet actie worden ondernomen om het woningaanbod verder te verhogen, bijvoorbeeld door met behulp van passende stimulansen het aanbod op lokaal niveau op te krikken. De autoriteiten dienen de huizenprijzen en de hypotheekschulden op de voet te blijven volgen en klaar te staan om passende maatregelen te nemen, met inbegrip van een aanpassing van de Help to Buy 2-regeling (leninggarantieregeling), als dit noodzakelijk wordt geacht. Er moet worden gezorgd voor een grotere transparantie van het gebruik en het effect van de macroprudentiële regulering van de huizensector door het Comité financieel beleid, welke kan worden aangewend om buitensporige stijgingen van huizenprijzen en hypotheekschulden tegen te gaan. Er dienen hervormingen van de grond- en onroerendgoedbelasting te worden overwogen om de verstoringen op de woningmarkt te beperken. Momenteel komt de hogere waarde van het vastgoed niet tot uiting in hogere onroerendgoedbelastingen omdat de kadastrale waarde van het vastgoed sinds 1991 niet meer is geactualiseerd en omdat de belastingen op onroerend goed van hogere waarde in relatieve termen lager zijn dan de belastingen op onroerend goed van lagere waarde als gevolg van de regressiviteit van de huidige tarieven en de tariefbandbreedtes binnen het stelsel van de plaatselijke belasting (council tax).
- (12) Het Verenigd Koninkrijk blijft werk maken van de werkloosheid en het gebrek aan werkgelegenheid, alsook van de specifieke problemen die de jeugdwerkloosheid met zich meebrengt. De voornaamste uitdagingen bestaan erin jongeren met de voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden en werkervaring toe te rusten en het aanbod van stageplaatsen te vergroten. Dit verklaart mede waarom de gebruikmaking van de loonsubsidies waarin het Jongerencontract voorziet, achterblijft bij de verwachtingen. De arbeidsmarkt kampt met discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en de autoriteiten trachten de arbeidskrachten om te scholen om zowel de werkloosheid als het tekort aan kwalitatief hoogwaardige beroepskwalificaties en technische vaardigheden aan te pakken. Hoewel er al maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van de programma's voor het leerlingwezen te verbeteren, zijn er nog verdere inspanningen vereist. Bovendien blijft het kwalificatiesysteem ingewikkeld. Het moet dan ook worden gestroomlijnd om universele erkenning en een grotere betrokkenheid bij de werkgevers te bevorderen.

- (13) Vooral voor ontvangers van sociale uitkeringen zijn de autoriteiten het probleem van zwakke werkprikkels aan het aanpakken door de invoering van het universele krediet, waarmee personen een groter deel van hun uitkering mogen behouden wanneer zij aan het werk gaan. Hoewel het universele krediet een positieve impact kan hebben op de werkgelegenheid, zal veel afhangen van een doeltreffende tenuitvoerlegging en van doelmatige ondersteunende diensten, zoals de wisselwerking met andere uitkeringen. Het feit dat het accent wordt gelegd op reïntegratie in het arbeidsproces is ook tot uiting gekomen in de beperking van de jaarlijkse aanpassing van tal van uitkeringen en belastingvoordelen voor personen in de beroepsactieve leeftijd tot 1 % per jaar tot en met 2016.
- (14) Het Verenigd Koninkrijk blijft werk maken van de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouders en van de verbetering van de toegang tot hoogwaardige, betaalbare kinderopvang. Het land gaat door met de invoering van regelingen die kinderopvang betaalbaar moeten maken voor ouders die deeltijds en voltijds werken, waarbij rekening wordt gehouden met inkomensverschillen. De kosten voor kinderopvang blijven evenwel tot de hoogste in de EU behoren en vormen nog steeds een probleem, met name voor de minstverdienende partner van tweeverdieners en voor alleenstaande ouders.
- (15) Wat de toegang tot financiering betreft, zij erop gewezen dat hoewel het klimaat op de kredietmarkten in 2013 is verbeterd, de kredietgroei zwak blijft en er meer tijd nodig is om te zien of de bestaande beleidsmaatregelen succesvol zijn geweest. Het midden- en kleinbedrijf (mkb) blijft specifieke problemen ondervinden om toegang te krijgen tot krediet. Grote ondernemingen kunnen zichzelf rechtstreeks op de wholesalersmarkten financieren en van het uitgebreid aanbod aan financiële diensten in het Verenigd Koninkrijk profiteren, terwijl kleine en middelgrote ondernemingen voor hun externe financiering hoofdzakelijk op banken aangewezen zijn. Bij de opvolging van de aanbeveling van vorig jaar met betrekking tot de mededinging in de banksector zijn goede vorderingen gemaakt door nieuwe, concurrerende banken, de zogeheten "challenger banks", op te richten (een voorbeeld van een dergelijke bank is TSB, die echter nog niet volledig onafhankelijk is).
- (16) In december 2013 heeft het Verenigd Koninkrijk een geactualiseerd nationaal infrastructuurplan gepubliceerd: het betreft een strategische langetermijnbenadering van de planning, financiering en oplevering van infrastructuur. Het plan voorziet in een reeks toekomstige kapitaalinvesteringen voor de periode tot 2020 en voor latere jaren ten belope van in totaal 375 miljard GBP (om en bij 460 miljard EUR). Het leeuwendeel van de reeks investeringen (340 miljard GBP, of ongeveer 420 miljard EUR) betreft investeringen in de energie- en de vervoerssector. Verwacht wordt dat ongeveer driekwart van de financiering uit particuliere bron afkomstig zal zijn, terwijl de openbare sector de rest van de financiering voor zijn rekening zou nemen. Hoewel het plan een passend initiatief is, blijft er bezorgdheid bestaan ten aanzien van het deel van de financiering dat door de particuliere sector zou worden verstrekt, de rechtszekerheid en de tijdige aflevering van de benodigde bouwvergunningen. Er is behoefte aan strenge mechanismen ter verkleining van de financierings- en uitvoeringsrisico's en ter verzekering van de transparantie met betrekking tot de verwachte en feitelijke uitgaven voor infrastructuur.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van het Verenigd Koninkrijk verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar

budgettaire en sociaaleconomisch beleid in het Verenigd Koninkrijk, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van het Verenigd Koninkrijk onderzocht. Zijn advies⁸ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (19) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 2, 3, 5 en 6 weergegeven.

BEVEELT AAN dat het Verenigd Koninkrijk in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. De begrotingsstrategie te versterken en ernaar te streven het buitensporige tekort op duurzame wijze te corrigeren conform de aanbeveling van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Een gedifferentieerde, groeivriendelijke benadering te volgen bij de aanscherping van het begrotingsbeleid door prioriteit te geven aan kapitaaluitgaven. Ter bevordering van de begrotingsconsolidatie zou moeten worden overwogen de inkomsten te verhogen door de belastinggrondslag te verbreden. Met de infrastructuur, discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en de toegang tot financiering door het mkb samenhangende structurele knelpunten aan te pakken om de groei van de uitvoer van zowel goederen als diensten te stimuleren.
2. Te zorgen voor een grotere transparantie van het gebruik en het effect van de macroprudentiële regulering van de huizensector door het Comité financieel beleid van de Bank of England. Passende maatregelen te nemen om op de snelle stijgingen van vastgoedprijzen te reageren in gebieden die voor een aanzienlijk deel van de economische groei in het Verenigd Koninkrijk verantwoordelijk zijn, en met name in Londen, door bijvoorbeeld de Help to Buy 2-regeling bij te sturen, en tevens de risico's te beperken die aan hoge hypotheekschulden verbonden zijn. De verstoringen in de onroerendgoedbelasting aan te pakken door de waarde van het vastgoed regelmatig te actualiseren en door de regressiviteit te reduceren van de tariefbandbreedte en van de tarieven binnen het stelsel van plaatselijke belastingen (council tax). De inspanningen voort te zetten om het huizenaanbod op te krikken.
3. Te blijven vasthouden aan het Jongerencontract, met name door te zorgen voor betere vaardigheden die bij de behoeften van de werkgevers aansluiten. De betrokkenheid van de werkgevers te verzekeren door de nadruk te leggen op het aanpakken van discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden via het aanbieden van meer geavanceerde en hogere vaardigheden en via het bevorderen van de aanbieding van stageplaatsen. Het aantal jongeren met beperkte basisvaardigheden terug te dringen.
4. De inspanningen voort te zetten om de kinderarmoede in huishoudens met een laag inkomen te verminderen door ervoor te zorgen dat het universeel krediet en andere hervormingen van de sociale voorzieningen toereikende uitkeringen opleveren met

⁸ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

duidelijke werkprakkels en ondersteunende diensten. Toe te zien op een betere beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang van goede kwaliteit.

5. De inspanningen voort te zetten om de beschikbaarheid van bancaire en niet-bancaire financiering voor het mkb te verbeteren. De doeltreffende werking van de Business Bank te verzekeren en een grotere aanwezigheid van concurrerende banken in de hand te werken.
6. Gevolg te geven aan het nationale infrastructuurplan door de procedures op het gebied van ruimtelijke ordening voorspelbaarder te maken en door meer duidelijkheid te verschaffen over financieringstoezeggingen. De transparantie en verantwoording garanderen door consistente en tijdig beschikbare informatie over de uitvoering van het plan te verschaffen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter