



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 309 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2012 van het Verenigd Koninkrijk
en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van het Verenigd
Koninkrijk voor de periode 2012-2017**

{SWD(2012) 309 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2012 van het Verenigd Koninkrijk
en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van het Verenigd
Koninkrijk voor de periode 2012-2017**

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,

Gelet op 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 op artikel 5, 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,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft 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

¹ PB L 209 van 02.08.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2012) 309 definitief.

⁴ P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.

een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten aangenomen⁵, 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 12 juli 2011 stelde de Raad een aanbeveling vast over het nationale hervormingsprogramma 2011 van het Verenigd Koninkrijk en bracht hij zijn advies uit over het geactualiseerde convergentieprogramma van het Verenigd Koninkrijk voor de periode 2011-2014.
- (4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat in de Europa 2020-strategie is verankerd. Op 14 februari 2012 hechtte de Commissie, op basis van Verordening (EU) 1176/2011, haar goedkeuring aan het Waarschuwingsmechanismeverslag⁶, waarin het Verenigd Koninkrijk werd aangewezen als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie worden onderworpen.
- (5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte de noodzaak een gedifferentieerd, groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie te voeren, de kredietverschaffing aan de economie te normaliseren, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (6) Op 30 april 2012 heeft het Verenigd Koninkrijk zijn convergentieprogramma 2011 voor de periode 2011-2012 tot 2016-2017 en zijn nationale hervormingsprogramma voor 2012 ingediend. Om met hun onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of het Verenigd Koninkrijk door macro-economische onevenwichtigheden is geraakt. Op basis van haar diepgaande evaluatie⁷, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in het Verenigd Koninkrijk van een onevenwichtigheid sprake is, hoewel deze niet buitensporig is.
- (7) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk lijkt. De in het programma geformuleerde begrotingsstrategie is erop gericht de noodzakelijke budgettaire consolidatie uit te voeren om de begrotingsdoelstellingen van de regering voor de nettoschuld en het conjunctuurgezuiverde lopende saldo te bereiken. In het convergentieprogramma wordt geen middellangetermijndoelstelling (MTD) vermeld zoals in het stabiliteits- en groeipact is voorzien. Volgens de prognoses van het programma zal het Verenigd Koninkrijk de termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort, die de Raad in zijn aanbeveling van 2 december 2010 heeft vastgesteld, met één jaar worden

⁵ Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

⁶ COM(2012) 68 definitief.

⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie(2012) 161 definitief.

overschreden. Het overheidstekort in 2014/15, welke termijn door de Raad is vastgesteld, wordt op 4,4% van het BBP geraamd, hetgeen – indien men zich op het (herberekende) structurele tekort baseert –⁸ tussen 2010-2011 en 2014-2015 een gemiddelde begrotingsinspanning van 1,25% van het BBP impliceert, wat onder het in de aanbeveling van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure vastgestelde percentage van 1¾% ligt. Hoewel de regering niet is afgeweken van haar budgettaire consolidatiestrategie die aanvankelijk, op basis van de vorige macro-economische prognoses, voldoende leek om aan de doelstellingen van de buitensporigtekortprocedure te voldoen, zijn de begrotingssituatie en –vooruitzichten ongunstig beïnvloed door de achteruitgang van de perspectieven voor economische groei. Op het aanpassingstraject naar budgettaire consolidatie is prioriteit gegeven aan maatregelen aan de ontvangstenzijde. Bijna 40% van de voor de periode 2010-2011 tot 2014-2015 geplande totale jaarlijkse budgettaire consolidatie is tegen het eind van het begrotingsjaar 2011-2012 bereikt, alsook 30% van de besnoeiingen en twee derde van de netto belastingverhogingen. De potentiële bijdrage aan de ontvangsten uit een grotere doeltreffendheid van het belastingstelsel, die uit de herziening van de structuur van de btw-tarieven resulteert, is nog steeds betrekkelijk onvoldoende benut. Het overheidstekort zal volgens het stabiliteitsprogramma in 2011-2012 8,3% van het BBP bedragen, in 2012-2013 5,9%, in 2013-2014 6,0% van het BBP, in 2014-2015 4,4% van het BBP, in 2015-2016 2,9% van het BBP en in 2016-17 1,2% van het BBP. Deze ramingen zijn iets lager dan die van de diensten van de Commissie die, in de voorjaarsprognose 2012 in 2012-2013 een tekort van 6,1% van het BBP verwachten (dat zonder de geplande eenmalige overdracht van het pensioenfonds 7,9% zou bedragen) en in 2013-2014 6,5% van het BBP. De verschillen vloeien voort uit een geringere groeioprognose en door Eurostat in de gegevens van het Verenigd Koninkrijk aangebrachte wijzigingen. In de verklaring van najaar 2011 werd in de begrotingsplannen een aantal correcties aangebracht om prioriteit te geven aan groeiverhogende uitgaven maar blijft de verlaging van de overheidsinvesteringen tussen nu en 2014-2015 drastisch. Verwacht wordt dat de overheidsschuld, die voor 2013-2014 op 94,7% wordt geraamd, in 2014-2015 zijn hoogste niveau zal bereiken.

- (8) Tijdens de aanloop naar de crisis raakte de huizenmarkt oververhit, waarbij de verhouding tussen huizenprijzen en inkomens in een context van een steeds groter woningentekort historische niveaus bereikte, wat tot een zeer hoge hypotheekschuld leidde. Volgens de diepgaande evaluatie van de Commissie veroorzaakt de hoge schuldenlast per huishouden een onevenwichtigheid in de economie van het Verenigd Koninkrijk. Het grote aandeel hypotheekleningen met variabele rente maakt de financiën van de huishoudens kwetsbaar bij rentestijgingen, wat via de financiële sector voor de hele economie een potentieel destabiliserend effect kan hebben. De schuldenlast van de huishoudens zal waarschijnlijk alleen dan aanmerkelijk dalen indien de huizenprijzen in verhouding tot het beschikbare inkomen dalen; indien de nominale huizenprijzen evenwel snel zouden dalen, zou dit het gevaar met zich meebrengen dat de huishoudens in een negatieve nettopositie terechtkomen. De woningbouw bevindt zich nog steeds op recorddiepte als gevolg van zowel een restrictief bouwvergunningstelsel als conjunctuurverzwakking en de bedrijvigheid op de huizenmarkt in bredere zin blijft zwak. In november 2011 heeft de regering haar

⁸ Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, zoals herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie aan de hand van de algemeen aanvaarde methode.

ationale woningbouwstrategie gepubliceerd, waarmee wordt beoogd de groei van de woningbouw te bevorderen, maar de onzekerheid over het netto-effect van het nieuwe systeem op de huizensector blijft zeer onzeker. Bovendien wordt in de woningbouwstrategie geen melding gemaakt van de kwestie van de vastgoedbelasting, waarbij het Verenigd Koninkrijk een degressieve periodieke belasting ("*council tax*" – plaatselijke belasting) combineert met een progressieve belasting over vastgoedtransacties (*stamp duty land tax* – SDLT), die bij conjuncturele ontwikkelingen van de begrotingsontvangsten en de financiële stabiliteit een rol kunnen spelen. In de begroting 2012 zijn weliswaar wijzigingen aangebracht in de "*stamp duty land tax*", maar over het geheel genomen is er weinig veranderd.

- (9) Het Verenigd Koninkrijk staat voor steeds grotere uitdagingen op het gebied van werkloosheid en arbeidsmarktparticipatie. De werkloosheid in het VK belooft op dit ogenblik 8,4%. De jongerenwerkloosheid ligt veel hoger, namelijk op 22,2 % en meer dan 38 % van de werklozen zijn jonger dan 25. 17,7% van de jongeren (18 tot 24 jaar) heeft geen baan en volgt geen onderwijs of opleiding. De werkgelegenheid in de particuliere sector is bescheiden gegroeid, maar die groei was niet voldoende om de vermindering van de arbeidsplaatsen in de publieke sector en de groei van de beroepsbevolking te compenseren. In het Verenigd Koninkrijk is er een overaanbod van laagopgeleide werknemers en een tekort aan arbeidskrachten met kwalitatief hoogwaardige beroepskwalificaties en technische vaardigheden waaraan vooral behoefte is in de sectoren goederenproductie en export waar het Verenigd Koninkrijk betrekkelijk zwak presteert. Bij het beroepsonderwijs en beroepsopleiding ligt de nadruk op basisvaardigheden en vaardigheden van niveau 2, terwijl de economie steeds hogere kwalificaties vereist. Het Verenigd Koninkrijk telt daarnaast nog steeds een vrij groot aantal volwassenen met een zeer gebrekkige basiskennis van lezen, schrijven en rekenen, waardoor deze personen moeilijk in aanmerking komen voor een beroepsopleiding. Het aantal vroegtijdige schoolverlaters is sedert 2005 met 3,3 procentpunt gestegen en ligt boven het EU-gemiddelde van 14,9%; het is van cruciaal belang dat gezinnen met lage inkomens steun blijven ontvangen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.
- (10) De regering heeft een programma voor de hervorming van de welzijnssector om meer mensen te helpen werk te vinden en terzelfder tijd de meest kwetsbaren te ondersteunen. Het universele krediet, waarmee wordt beoogd het uitkeringensysteem te vereenvoudigen, geldt nog niet, maar er is een aanzienlijk risico dat de positieve effecten van de nieuwe beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid en inkomens in ruime mate tegendruk zullen ondervinden van de steeds lagere bedragen die voor de uitkeringen beschikbaar zijn, waardoor de armoede – vooral bij gezinnen met kinderen – zou kunnen toenemen. Volgens onafhankelijke prognoses zal in 2020-2021 de absolute kinderarmoede blijven toenemen en zijn hoogste niveau sinds 2001-2002 bereiken, en zal de regering haar in de wet op de kinderarmoede ("*Child Poverty Act*") vervatte doelstellingen betreffende het terugdringen van kinderarmoede niet halen. Onvoldoende toegang tot kinderopvang, met name voor laagverdieners, veroorzaakt nog steeds aanzienlijke problemen waarvoor de regering nog geen adequate oplossingen heeft voorgesteld. De bezuinigingen in de toelagen voor kinderopvang kunnen het probleem eventueel verergeren.
- (11) Wat financiering betreft, blijven de voorwaarden strikt, met name voor kmo's. De behoefte aan financiering van het bedrijfsleven was in 2011 negatief, terwijl uit studies blijkt dat een groot aantal kmo's van de kredietschaarste te lijden hebben.

Daarenboven blijft de toegang tot niet-bancaire kredieten hoofdzakelijk beperkt tot de grootste ondernemingen en de concurrentie in de banksector is beperkt. De werkgroep Breedon voor alternatieve financieringsmarkten is van oordeel dat er, ondanks de maatregelen van de overheid ter verbetering van de situatie, de komende vijf jaar een aanzienlijk financieringstekort zal blijven bestaan, vooral voor kmo's.

- (12) Het Verenigd Koninkrijk staat voor de taak zijn energie- en vervoersinfrastructuur te verbeteren; deze is verbonden met het leggen van de grondslag voor groei en concurrentievermogen op lange termijn, en met het aanpakken van de oorzaken van het gebrekkige externe concurrentievermogen van het Verenigd Koninkrijk in de industriële sector. Het Verenigd Koninkrijk heeft aanzienlijke investeringen nodig om zijn stroomproductiecapaciteit te verbeteren, aangezien een groot deel van de huidige productiecapaciteit, die in de loop van het komende decennium wordt stilgelegd, zal moeten worden vervangen en de verplichtingen inzake het gebruik van hernieuwbare energiebronnen moet worden nagekomen en strengere normen inzake CO₂-uitstoot in acht moeten worden genomen. De vervoersector in het Verenigd Koninkrijk heeft te kampen met tekorten in de capaciteit en de kwaliteit van zijn netwerken, wat in het nadeel zou kunnen werken van de doelstelling van de regering om een nieuw evenwicht in de economie te brengen ten voordele van investeringen en export. In het kader van de budgettaire consolidatiestrategie van de regering zullen de overheidsinvesteringen tegen 2014-15 sterk gaan dalen, wat de bestaande knelpunten in de vervoersinfrastructuur kan verergeren tenzij alternatieve financieringsbronnen kunnen worden gevonden.
- (13) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van het Verenigd Koninkrijk verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma doorgelicht, en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair 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 om de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 bevatten haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.
- (14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2012 van het Verenigd Koninkrijk onderzocht. Zijn advies⁹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.
- (15) In het licht van de resultaten van de diepgaande evaluatie van de Commissie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het convergentieprogramma van het Verenigd Koninkrijk voor 2012-2017 onderzocht. Zijn aanbeveling op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is met name in de onderstaande aanbevelingen (2), (3) en (6) weergegeven,

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

BEVEELT AAN dat het Verenigd Koninkrijk in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie voor het begrotingsjaar 2012-2013 volledig uit te voeren en de begrotingsstrategie voor het begrotingsjaar 2013-2014 en latere jaren, met behulp van voldoende precieze maatregelen te versterken, om tijdig een duurzame correctie van het buitensporige tekort te bereiken en de in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure genoemde vastgelegde structurele aanpassing te verwezenlijken en de hoge overheidsschuldquote op een aanhoudend neerwaarts pad te brengen; prioriteit te geven aan groeiverhogende uitgaven om het risico te vermijden dat verdere verzwakking van de groeivoorzichten op de middellange termijn een negatieve weerslag heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.
2. Het destabiliserende effect van hoge en volatiele huizenprijzen en de hoge schuldenlast per huishouden aan te pakken door een omvattend programma inzake hervormingen in de woningsector uit te voeren om het huizenaanbod te vergroten en de problemen in verband met betaalbaarheid en de noodzaak van overheidssubsidies voor woningbouw aan te pakken; verdere hervormingen van de markt voor hypothecair krediet en de huurmarkt, van de financiële regelgeving en de onroerendgoedbelasting uit te voeren om overmatige volatiliteit en verstoringen in de woningmarkt te voorkomen.
3. De inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt, met name die jongeren welke geen baan hebben en geen onderwijs of opleiding volgen, te blijven verbeteren onder meer door het Jongerencontract te benutten; ervoor te zorgen dat meer jongeren deelnemen aan leerlingstelsels, dat deze stelsels voldoende gericht zijn op geavanceerde en hoogkwalitatieve vaardigheden en dat meer kleine en middelgrote bedrijven hieraan deelnemen; maatregelen te treffen om het hoge percentage jongeren terug te dringen die de school met zeer geringe basisvaardigheden verlaten.
4. De maatregelen te versterken om de integratie in de arbeidsmarkt te vergemakkelijken van mensen uit huishoudens waar niemand werk heeft; ervoor te zorgen dat de geplande hervormingen van het stelsel van sociale bescherming niet tot verergering van de kinderarmoede leiden; de maatregelen die de toegang tot kinderopvang beogen te vergemakkelijken, volledig uit te voeren.
5. De beschikbaarheid van bancaire en niet-bancaire financiering voor de particuliere sector, met name het mkb, verder te verbeteren; de concurrentie in het bankwezen te bevorderen, met name door middel van maatregelen waarmee de belemmeringen voor markttoegang kunnen worden verminderd; de transparantie te vergroten en het overstappen tussen banken te vergemakkelijken zoals door de Independent Commission on Banking (onafhankelijke commissie voor het bankwezen) wordt aanbevolen en na te gaan hoe de toegang tot durf- en risicokapitaal en niet-bancaire financiering kan worden verbeterd.

6. Een langetermijnstrategie toe te passen om de capaciteit en de kwaliteit van de netwerkinfrastructuur van het Verenigd Koninkrijk te verbeteren, daaronder begrepen maatregelen om de knelpunten in de vervoer- en energienetwerken weg te nemen door efficiëntere en degelijker plannings- en besluitvormingsprocessen en adequate publiek-private financieringsregelingen te benutten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter