EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Italië

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Italië

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Italië

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Italië

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 beleid[1], en met name 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 onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop 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) vastgesteld, en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 262.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Italië vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor 2014 van Italië uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van Italië gepresenteerd[6].

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin Italië werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Italië gepubliceerd[9]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Italië bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Dit landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Italië wordt geconfronteerd met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden, die een vastberaden beleidsoptreden en specifieke monitoring vereisen. Met name is het van cruciaal belang dat de aanhoudend lage arbeidsproductiviteit en het aanhoudend zwakke concurrentievermogen bij de wortel worden aangepakt en dat de nationale schuld op een neerwaarts pad wordt gebracht. De behoefte aan maatregelen om het risico terug te brengen van ongunstige effecten op de Italiaanse economie en, gezien de omvang van de Italiaanse economie, op de economische en monetaire unie meer algemeen, is bijzonder groot.

(7) Op 28 april 2015 heeft Italië zijn nationale hervormingsprogramma 2015 ingediend en zijn stabiliteitsprogramma 2015. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Italië is momenteel onderworpen aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en voor de periode 2013-2015 aan de overgangsregel voor de schuld. Op 27 februari 2015 heeft de Commissie een verslag opgesteld op grond van artikel 126, lid 3, VWEU, omdat de verwachting was dat Italië in 2014-2015 onvoldoende vooruitgang zou boeken in de richting van de naleving van de schuldregel. De conclusie van die analyse was dat het schuldcriterium op dat tijdstip diende te worden beschouwd als zijnde in acht genomen.

---

5 PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.
6 C(2014) 8806 final.
7 COM(2014) 902 final.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 31 final.

(9) Op 30 april 2015, na de afsluitdatum voor de voorjaarsprognoses, heeft het Italiaanse Grondwettelijk Hof een tijdelijke niet-indexering van hogere pensioenen in 2012-2013 ongrondwettig verklaard. Het precieze effect van dit arrest op de begroting zal afhangen van de daaraan door de Italiaanse regering gegeven uitvoering, waarover nog meer duidelijkheid moet komen. In het licht van deze nieuwe informatie dient misschien in een later stadium een verslag op grond van artikel 126, lid 3, VWEU te worden opgesteld. Zonder dit nieuwe element en in afwachting dat daarover meer duidelijkheid komt, kunnen de conclusies van het verslag van februari in dit stadium nog steeds als grotendeels geldig worden beschouwd.

(10) In zijn stabiliteitsprogramma 2015 heeft Italië verzocht om in 2016 tijdelijk met 0,4 procentpunt van het bbp te mogen afwijken van het vereiste aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling, gelet op de belangrijke structurele hervormingen met een positief effect op de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. De precieze gegevens waarop deze hervormingen berusten, zijn nader uitgewerkt in het nationale hervormingsprogramma van Italië voor 2015. De sectoren waar hervormingen volgens het programma een effect zullen hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zijn onder meer: i) overheidsdiensten en vereenvoudiging; ii) product- en dienstenmarkten; iii) arbeidsmarkt; iv) civiele rechtspraak; v) onderwijs; vi) een taxshift, en vii) *spending review* als financieringsmaatregel. De effecten van de hervormingen op het reële bbp worden door de autoriteiten geraamd op 1,8 procentpunten tegen 2020, hetgeen plausibel lijkt. Indien deze hervormingen volledig, voortvarend en op tijd worden geïmplementeerd, zullen zij een positief effect hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Mits de Italiaanse regering in 2015 de nodige maatregelen neemt om de blijvende impact van het zo-even genoemde arrest van het Grondwetellijk Hof passend te compenseren, zodat wordt verzekerd dat: i) Italië aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact onderworpen blijft; ii) een passende veiligheidsmarge voor de inachtneming van de tekortreferentiewaarde wordt gewaarborgd, en iii) de middellangetermijndoelstelling binnen de vierjaarstermijn van het stabiliteitsprogramma wordt bereikt, kan Italië momenteel beschouwd worden als in aanmerking komend voor de gevraagde tijdelijke afwijking in 2016, mits het de overeengekomen hervormingen adequaat implementeert, hetgeen zal worden gemonitord in het kader van het Europees semester.

(11) Het stabiliteitsprogramma 2015 voorziet een geleidelijke verbetering van het nominale tekort tot 2,6% van het bbp in 2015, en nog verder tot 1,8% van het bbp in 2018. In haar stabiliteitsprogramma 2015 wil de regering de middellangetermijndoelstelling - een begrotingssituatie die structureel in evenwicht is - bereiken tegen 2017. Het herberekende structurele saldo[10] bereikt evenwel pas in 2018 de middellangetermijndoelstelling. Het behalen van de middellangetermijndoelstelling tegen 2017 lijkt passend, rekening houdende met de toepassing van de clausule inzake structurele hervormingen en met de toezeggingen die zijn vastgelegd in het stabiliteitsprogramma 2015.

(12) De overheidsschuldquote zal in 2015 naar verwachting een piek bereiken van 132,5%, om nadien geleidelijk te dalen tot rond 120,0 % in 2019. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De regering moet nog precies aangeven met welke aanvullende bezuinigingen zij kan

[10] Het structurele saldo zoals herberekend door de Commissie op basis van de gegevens uit het stabiliteitsprogramma, volgens een algemeen aanvaarde methode.

vermijden dat in 2016 de wettelijk vastgelegde btw-verhoging wordt geïmplementeerd.

(13) Italië dient zijn structurele saldo in 2015 met 0,25% van het bbp te verbeteren. Volgens de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de verwachte structurele aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling van 0,3% van het bbp in 2015 in lijn met de verplichtingen van Italië in het kader van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In 2016 dient Italië zijn structurele saldo met ten minste 0,1% van het bbp te verbeteren, rekening houdende met de toegelaten afwijking op grond van de clausule inzake structurele hervormingen. Niettemin geven de prognoses van de Commissie, bij ongewijzigd beleid, een verslechtering met 0,2% van het bbp te zien, waardoor een risico op een lichte afwijking ontstaat. Daarom zullen verdere maatregelen nodig zijn. In het licht van zijn evaluatie van het stabiliteitsprogramma en rekening houdende met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie, is de Raad van oordeel dat er een risico bestaat dat Italië de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact niet in acht zal nemen.

(14) De implementatie van het door de Italiaanse autoriteiten ingediende ambitieuze privatiseringsprogramma heeft, ondanks de daarvan verwachte bijdrage aan de inspanningen inzake schuldafbouw (een van de cruciale uitdagingen voor Italië), enige vertraging opgelopen in 2014; daardoor bedroegen in 2014 de privatiseringsopbrengsten 0,2% van het bbp, en blijven zij dus onder de doelstelling van 0,7% per jaar.

(15) Het afgelopen jaar heeft Italië aanzienlijke stappen gezet voor het verlichten van de belastingdruk op arbeid, die niettemin hoog blijft. Het aantal en het toepassingsgebied van belastinguitgaven, met name verlaagde btw-tarieven, blijft nog steeds buitensporig hoog. Wat onroerendzaakbelasting betreft, is slechts traag vooruitgang geboekt bij de hervorming van het kadaster, die met name noodzakelijk is om de achterhaalde woz-waarden te actualiseren. Voorts is nog geen aanvang gemaakt met de herziening van milieubelastingen en het schrappen van milieuschadelijke subsidies. Italië heeft een commissie voor milieubelastingen opgericht. Deze verschillende aspecten komen aan bod in de machtigingswet (*legge delega*) voor de fiscale hervorming, waarvan de implementatie echter vertraging heeft opgelopen door het uitblijven van wetgevingsdecreten. Hoewel op dit punt een aantal maatregelen is genomen, wordt de doelmatigheid van het belastingstelsel in Italië ook ondermijnd door aanhoudend lage en dure niveaus van naleving van de fiscale regels en hoge belastingontduiking (volgens ramingen van de overheid goed voor 91 miljard EUR per jaar of 5,6% van het bbp). De overheid is met maatregelen gekomen die voor correcte belastingaangiften moeten zorgen, maatregelen die nu volledig operationeel moeten worden gemaakt.

(16) Op de weg naar een blijvende verbetering van de doelmatigheid en de kwaliteit van overheidsuitgaven op alle bestuurslagen werd slechts beperkte vooruitgang geboekt. De bezuinigingen zoals die - ook op het regionale en lokale niveau - in wet- en regelgeving werden uitgewerkt, blijven achter bij hetgeen in het nationale hervormingsprogramma voor 2014 was vooropgesteld. Het feit dat de *spending review* nog niet in de begrotingsprocedure is geïntegreerd, weegt op de algemene langetermijndoelmatigheid van de exercitie. Het beheer van Uniemiddelen blijft kampen met ernstige tekortkomingen, met name in de zuidelijke regio's. Een nationaal strategisch plan voor havens en logistiek is in voorbereiding, maar tot dusver zijn slechts gedeeltelijke stappen gezet om het beheer van havens en hun verbindingen met het hinterland te moderniseren.

(17) De Italiaanse overheidsdiensten worden nog steeds gekenmerkt door aanzienlijke ondoelmatigheid die blijft drukken op het ondernemingsklimaat en op de mogelijkheden van het land om hervormingen daadwerkelijk te implementeren. Inspanningen met het oog op de verbetering van het institutionele kader en de algemene kwaliteit van de overheidsdiensten zijn en worden geleverd. Een ambitieuze hervorming van de Grondwet, die met name een duidelijkere bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen moet opleveren, wordt vóór eind 2015 verwacht. Een ingrijpende hervorming van de overheidsdiensten met personeelsverloop, mobiliteit en bezoldiging als aandachtspunten, is nakend. Weliswaar is een aantal stappen gezet om transparantie te bevorderen en om de nationale dienst voor corruptiebestrijding voldoende bevoegdheden te geven, maar een herziening van de verjaringstermijnen - die ook door andere internationale organisaties als een speerpunt in de strijd tegen de corruptie in Italië wordt beschouwd - heeft nog niet plaatsgevonden. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om zowel de rechtsbedeling te verbeteren (door de geografische herindeling van rechtsgebieden en de oprichting van gespecialiseerde rechtbanken) als de behoefte aan rechtszaken te beperken (door het bevorderen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting). De lange looptijd van procedures blijft een groot probleem en de hervormingen die werden doorgevoerd, moeten nog resultaten opleveren.

(18) Sinds eind 2008 is het percentage oninbare leningen in de Italiaanse banksector fors toegenomen, vooral als gevolg van de zakelijke uitzettingen van banken. Tot dusver is het percentage probleemactiva waarvoor een work-out is uitgevoerd, veel te laag en is de afstoting van dit soort activa beperkt gebleven. Dit valt ten dele te wijten aan het feit dat de Italiaanse markt voor particuliere probleemschuld onderontwikkeld is. Recente wetgeving heeft de zwakke punten in de corporate governance van de grootste coöperatieve banken (*banche popolari*) aangepakt, maar de rol van stichtingen en die van kleine coöperatieve banken (*banche di credito cooperativo*) wordt aangepakt via niet-bindende akkoorden met een zelfregulerend karakter. Een verdere herstructurering en consolidatie van de Italiaanse banksector is nodig om financiële intermediatie beter haar rol te laten spelen en het economische herstel te ondersteunen.

(19) Een brede machtigingswet voor de hervorming van de arbeidsmarkt (de Jobs Act) werd in december 2014 goedgekeurd en houdt de koers van de vorige hervormingen aan. Deze wet bevat met name aanpassingen in de wetgeving inzake arbeidsbescherming, het werkloosheidsstelsel, de sturing en het functioneren van het actieve en passieve arbeidsmarktbeleid, en het evenwicht tussen werk en privé-leven. De daadwerkelijke implementatie van deze wet zal in beslissende mate afhangen van de nodige uitvoeringsdecreten waarvan het goedkeuringsproces door de wetgever nu loopt. Deze betreffen het gebruik van loonsuppletieregelingen, de herziening van contractuele afspraken, het evenwicht tussen werk en privé-leven, en de versterking van een actief arbeidsmarktbeleid. Nog steeds worden slechts voor een minderheid van de ondernemingen aanvullende regio- of ondernemingscao's afgesloten (*contrattazione di secondo livello*), die de afstemming van lonen op de productiviteit zou kunnen verbeteren en die de invoering van innovatieve oplossingen binnen ondernemingen zouden kunnen stimuleren. Het akkoord van januari 2014 over de procedures voor het meten van de representativiteit van vakorganisaties in de be- en verwerkende industrie zou het gebruik van dit soort cao's kunnen helpen te bevorderen, maar is nog niet operationeel. De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen neemt weliswaar toe, maar blijft nog steeds de laagste in de Europese Unie. Voorts

liep de jeugdwerkloosheid op tot bijna 43% in het derde kwartaal van 2014 en is het percentage jongeren tussen 15 en 24 jaar dat geen baan heeft of geen opleiding of onderwijs volgt, het hoogste van de Europese Unie. De oorzaken daarvan zijn deels terug te voeren op het onderwijssysteem, dat nog steeds wordt gekenmerkt door schoolresultaten die onder het Uniegemiddelde blijven, en door betrekkelijk hoge schooluitval. Van de jongeren tussen 15 en 34 jaar met een diploma uit het eerste en tweede niveau van het hoger onderwijs, vond de voorbije drie jaar slechts 54,6% een baan, tegenover een gemiddelde van 78,6% voor de Europese Unie. Italië kreeg te maken met een van de grootste stijgingen van de percentages inzake armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie, waardoor vooral kinderen hard worden getroffen. Socialebijstandsregelingen blijven versnipperd en blijken niet in staat om deze uitdaging aan te pakken, hetgeen tot aanzienlijke kosteninefficiënties leidt.

(20) Een reeks beperkingen van de mededinging belemmert nog steeds het goede functioneren van product- en dienstenmarkten. Een wet die bepaalde barrières moet opruimen in een aantal sectoren, zoals verzekeringen, telecom en brandstofdistributie, is bij het Parlement in behandeling. Voor andere belangrijke sectoren blijven er nog steeds hoge barrières bestaan, onder meer voor lokale openbare diensten, luchthavens en havens, juridische dienstverlening, de banksector, apotheken en de zorg. Aanzienlijke zwakke punten blijven bestaan op het gebied van overheidsopdrachten, ondanks een ruimer gebruik van gecentraliseerde inkoop. Lokale openbare diensten, die duidelijke tekenen van ondoelmatigheid vertonen, blijven tegen concurrentie beschermd, hetgeen ook ongunstige effecten op de overheidsfinanciën heeft. Open tendering wordt gebruikt voor een klein deel van de te gunnen opdrachten, terwijl het overgrote deel van de opdrachten wordt gegund via inbesteding of vergelijkbare procedures.

(21) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Italië verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het stabiliteitsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Italië zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Italië, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

(22) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Italië onderzocht en zijn advies[11] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(23) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

[11] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

(24) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Italië dient er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Italië in de periode 2015-2016 de volgende actie onderneemt:

1. Een budgettaire aanpassing bereiken van ten minste 0,25% van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling in 2015 en van 0,1% van het bbp in 2016 door zowel in 2015 als in 2016 de nodige structurele maatregelen te nemen, rekening houdende met de afwijking die is toegestaan voor de uitvoering van grote structurele hervormingen. Het privatiseringsprogramma snel en grondig implementeren en meevallers gebruiken om verdere vooruitgang te boeken bij het op een duurzaam neerwaarts pad brengen van de overheidsschuldquote. De machtigingswet voor de fiscale hervorming tegen september 2015 implementeren, met name de herziening van belastinguitgaven en woz-waarden en de maatregelen om inachtneming van de belastingregels te versterken.

2. Het voorgenomen nationale strategisch plan voor havens en logistiek vaststellen, met name om multimodaal transport te helpen bevorderen via betere verbindingen. Zorgen dat de Agenzia per la coesione territoriale volledig operationeel wordt zodat het beheer van middelen van de Europese Unie uitgesproken verbeteringen te zien geeft.

3. Vaststellen en implementeren van de in behandeling zijnde wetten ter verbetering van het institutionele kader en de modernisering van de overheidsdiensten. De verjaringstermijnen tegen medio 2015 herzien. Zorgen dat de hervormingen die werden goedgekeurd om de civiele rechtspraak doelmatiger te maken, de looptijd van de procedures helpen te verminderen.

4. Tegen eind 2015 bindende maatregelen introduceren om de resterende zwakke punten in de corporate governance van banken, met name de rol van stichtingen, aan te pakken, en maatregelen nemen om sneller tot de ruimere afbouw van oninbare leningen te komen.

5. De wetgevingsdecreten vaststellen over het gebruik van loonsuppletieregelingen, de herziening van contractuele afspraken, het evenwicht tussen werk en privé-leven, en de versterking van een actief arbeidsmarktbeleid. In overleg met de sociale partners en overeenkomstig nationale praktijken een effectief kader uitwerken voor onderhandelingen over aanvullende regio- of ondernemingscao's. In het kader van de inspanningen voor de strijd tegen de jeugdwerkloosheid de geplande onderwijshervorming goedkeuren en implementeren en het beroepsgerichte tertiaire onderwijs uitbreiden.

6. De vereenvoudigingsagenda voor 2015-2017 implementeren om de regeldruk te verlichten. Concurrentiebevorderende maatregelen vaststellen in alle sectoren die onder de mededingingswetgeving vallen, en beslissende stappen zetten om resterende barrières op te ruimen. Zorgen dat overheidsopdrachten voor lokale diensten die niet aan de regels voor inbesteding voldoen, tegen uiterlijk eind 2015 zijn gerectificeerd.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter