EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Italiens nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Italiens nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2015

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 politikker[1], særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusionerne 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 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, *Europa 2020*, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 262 final.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 og P8_TA(2015)0069.

de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Italiens nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Italiens opdaterede stabilitetsprogram for 2014. Den 28. november 2014 fremlagde Kommissionen i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 473/2013[5] sin udtalelse om Italiens udkast til budgetplan for 2015[6].

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[7], som markerede starten på det europæiske semester om samordning af de økonomiske politikker for 2015. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[8], hvori Italien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(5) Den 18. december 2014 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne om at sætte skub i investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Italien for 2015[9]. Den analyserede Italiens fremskridt med gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014. Landerapporten omfatter også resultaterne af den dybdegående undersøgelse i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Italien har uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, som kræver afgørende politiske tiltag og specifik overvågning. Det er bl.a. væsentligt at afhjælpe de dybereliggende årsager til arbejdskraftens vedvarende lave produktivitet og den svage konkurrenceevne samt at bringe den nationale gæld ind på en nedadgående kurs. Indsatsen er især nødvendig for at mindske risikoen for negative påvirkninger af Italiens økonomi og – i lyset af økonomiens størrelse – Den Økonomiske og Monetære Union i bredere forstand.

(7) Den 28. april 2013 afleverede Italien sit nationale reformprogram for 2015 og sit stabilitetsprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(8) Italien er pt. underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af overgangsreglen vedrørende gældskriteriet i perioden 2013-2015. Den 27. februar 2015 udsendte Kommissionen en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF, fordi Italien ikke forventedes at gøre tilstrækkelige fremskridt i retning af at opfylde gældskriteriet i 2014-2015. Det blev i analysen konkluderet, at gældskriteriet på daværende tidspunkt skulle anses for opfyldt.

(9) Den 30. april 2015, efter skæringsdatoen for den økonomiske forårsprognose, erklærede den italienske forfatningsdomstol en tidsbegrænset suspendering af højere pensioners indeksregulering i 2012-2013 for forfatningsstridig. De nøjagtige budgetmæssige konsekvenser af denne afgørelse vil afhænge af den italienske regerings operationalisering heraf, hvilket endnu ikke er præciseret. I lyset af de nye

---

5 EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8806 final.
7 COM(2014) 902 final.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 31 final.

oplysninger kan det på et senere tidspunkt anses for berettiget at udarbejde en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF. I fravær af dette nye element og i afventning af en yderligere præcisering heraf kan konklusionerne fra februarrapporten på nuværende tidspunkt stadig betragtes som gyldig i vid udstrækning.

(10) Italien anmodede i sit stabilitetsprogram for 2015 om en midlertidig afvigelse på 0,4 % af BNP fra den nødvendige tilpasningssti hen imod den mellemfristede målsætning i 2016 for at tage hensyn til betragtelige strukturreformer med en gunstig påvirkning af de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Enkeltheder, der underbygger disse reformer, er fastsat i Italiens nationale reformprogram for 2015. Reformerne, der ifølge programmet påvirker holdbarheden i de offentlige finanser, omfatter følgende områder: i) den offentlige forvaltning og forenkling, ii) produkt- og tjenestemarkeder iii) arbejdsmarkedet, iv) civilretten, v) uddannelse, vi) en skatteomlægning og vii) en udgiftsanalyse med henblik på en finansieringsforanstaltning. Myndighederne anslår reformernes virkning til 1,8 procentpoint af det reale BNP frem til 2020, hvilket forekommer realistisk. Implementeres disse reformer fuldt ud og i rette tid, vil de få en gunstig virkning på de offentlige finansers holdbarhed. Under forudsætning af, at den italienske regering i 2015 træffer de nødvendige foranstaltninger for på passende vis at kompensere for de varige virkninger af den ovennævnte afgørelse fra forfatningsdomstolen, således at det sikres, at: i) Italien fortsat er underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, ii) en passende sikkerhedsmargen med hensyn til traktatens referenceværdi bevares, og iii) den mellemfristede målsætning nås inden for stabilitetsprogrammets fireårige løbetid, kan Italien pt. vurderes som berettiget til den ønskede midlertidige afvigelse i 2016, forudsat at Italien på passende måde gennemfører de aftalte reformer, hvilket vil blive overvåget inden for rammerne af det europæiske semester.

(11) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2015 forventes en gradvis nedbringelse af det samlede underskud til 2,6 % af BNP i 2015 og yderligere til 1,8 % af BNP i 2018. Regeringen forventer ifølge sit stabilitetsprogram for 2015 senest i 2017 at nå den mellemfristede målsætning – en afbalanceret budgetstilling i strukturelle termer. Den genberegnede strukturelle saldo[10] når dog først den mellemfristede målsætning i 2018. Det forekommer hensigtsmæssigt at nå den mellemfristede målsætning senest i 2017 som følge af, at klausulen om strukturreformer tages i anvendelse, og som følge af de forpligtelser, der er nedfældet i stabilitetsprogrammet af 2015.

(12) Statsgældskvoten forventes at toppe i 2015 med 132,5 % og gradvist aftage til 120 % i 2019. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. Regeringen har endnu ikke specificeret de ekstra udgiftsnedskæringer, der giver den mulighed for at undgå implementeringen af den ved lov fastsatte momsforhøjelse i 2016.

(13) Italien bør forbedre sin strukturelle saldo med 0,25 % af BNP i 2015. Ud fra Kommissionens forårsprognose for 2015 er den forventede strukturelle tilpasning hen imod den mellemfristede målsætning på 0,3 % af BNP i overensstemmelse med Italiens forpligtelser i medfør af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I 2016 bør Italien forbedre sin strukturelle saldo med mindst 0,1 % af BNP, idet der tages hensyn til den godkendte afvigelse i lyset af klausulen om strukturreformer.

[10] Kommissionen har genberegnet den strukturelle saldo ud fra oplysningerne i stabilitetsprogrammet efter en i fællesskab aftalt metode.

Men forudsat, at der ikke sker ændringer i politikken, viser Kommissionens prognose en forværring på 0,2 % af BNP, hvilket skaber risiko for en vis afvigelse. Derfor vil der blive behov for yderligere foranstaltninger. Rådet finder ud fra sin vurdering i stabilitetsprogrammet, og idet der tages hensyn til Kommissionens forårsprognose for 2015, at der er risiko for, at Italien ikke vil overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.

(14) Trods Italiens forventede bidrag til den gældsreducerende indsats, der udgør en central udfordring for landet, opstod der visse forsinkelser i 2014 af gennemførelsen af det ambitiøse privatiseringsprogram, som Italiens myndigheder forelagde, og dette resulterede i, at privatiseringsindtægterne i 2014 beløb sig til 0,2 % af BNP og ikke nåede målet (0,7 % pr. år).

(15) I det seneste år har Italien taget vigtige skridt til at lempe beskatningen af arbejdskraft, men den er dog forsat høj. Antallet og omfanget af skatteudgifter, særlig nedsatte momssatser, er stadig uforholdsmæssigt højt. For ejendomsbeskatningens vedkommende er der kun langsomt gjort fremskridt mht. reformen af det matrikulære system, og det er i den forbindelse særligt påkrævet at revidere utidssvarende matrikulære værdier. Hertil kommer, at der fortsat ikke er taget hul på revisionen af miljøbeskatningen og ophævelsen af miljøskadelige subsidier. Italien har nedsat et udvalg om miljøbeskatning. Disse forskellige aspekter indgår i gennemførelsesbestemmelserne til skattereformen, hvis gennemførelse imidlertid er forsinket på grund af manglende lovbekendtgørelser. Trods visse tiltag på området undergraves Italiens skattesystems effektivitet af et vedvarende lavt og omkostningskrævende niveau for overholdelse af skattereglerne og udbredt skatteunddragelse (anslås af regeringen til 91 mia. EUR hvert år eller 5,6 % af BNP). Regeringen har fremlagt foranstaltninger med henblik på at sikre pålidelige selvangivelser, og der er nu behov for at gøre disse fuldt operationelle.

(16) Der er kun opnået begrænsede fremskridt i retning af en varig forbedring af effektiviteten og kvaliteten i forbindelse med anvendelsen af offentlige midler på alle forvaltningsniveauer. De ved lov fastsatte budgetbesparelser, også på regionalt og lokalt niveau, når ikke op på det, der blev stillet i udsigt i det nationale reformprogram fra 2014. Indsatsens overordnede effektivitet på lang sigt tynges af, at udgiftsanalysen endnu ikke er en helstøbt del af budgetproceduren. Forvaltningen af EU-midler påvirkes fortsat af alvorlige svagheder, og dette gælder navnlig i landets sydlige regioner. Der udarbejdes for øjeblikket en national strategisk plan for havne og logistik, men der er kun taget begrænsede skridt til at opgradere havneforvaltningen og forbindelser til baglandet.

(17) Italiens offentlige forvaltning præges stadig af betydelig ineffektivitet, og dette belaster erhvervslivet og landets kapacitet til effektivt at gennemføre reformer. Der er gjort og gøres stadig en indsats for at forbedre den institutionelle ramme og den offentlige forvaltnings samlede effektivitet. Ved udgangen af 2015 forventes en ambitiøs forfatningsreform, som navnlig tilsigter at afklare ansvarsfordelingen mellem de forskellige forvaltningsniveauer. En omfattende reform af den offentlige forvaltning, hvor der tages fat på personaleudskiftning, mobilitet og kompensation, er endnu ikke afsluttet. Skønt der er taget en række skridt med henblik på at fremme gennemsigtighed og styrke den nationale korruptionsbekæmpelsesmyndigheds beføjelser, er der stadig ikke foretaget en revision af forældelsesfristerne – der også af andre internationale organisationer anses for et centralt element i bekæmpelsen af korruption i Italien. I de seneste år er der taget væsentlige skridt til såvel at forbedre retsbehandlingen ved at revidere retters geografiske dækningsområde og nedsætte

specialretter, som at mindske efterspørgslen efter retsbehandling ved at fremme udenretslig tvistbilæggelse. Sagsbehandlingstiden udgør stadig et alvorligt problem, og resultaterne af de indførte reformer lader vente på sig.

(18) Siden udgangen af 2008 er andelen af misligholdte lån steget markant i den italienske banksektor – navnlig hvad angår bankernes eksponering over for erhvervslivet. Indtil videre er der ikke foretaget en tilstrækkelig sanering af værdiforringede aktiver, og de er kun afhændet i et begrænset omfang. Dette skyldes til dels, at Italiens marked for misligholdt privat gæld er underudviklet. I nyere lovgivning er der taget fat på svagheder i ledelsen af de største andelsbankers virksomhed (*banche popolari*), men der sættes alene ind mod fondenes og de mindre andelsbankers rolle (*banche di credito cooperativo*) med ikke-bindende og selvregulerende aftaler. Der er behov for yderligere at omstrukturere og konsolidere Italiens banksektor for at forbedre dens finansielle formidling og understøtte den økonomiske genopretning.

(19) En vidtrækkende gennemførelseslovgivning om arbejdsmarkedsreformer (arbejdsmarkedsloven) blev vedtaget i december 2014, og den fastholder den hidtidige reformkurs. Den fastsætter bl.a. ændringer i lovgivningen om sikkerhed i ansættelsen, arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet, forvaltningen og funktionsmåden af aktive og passive arbejdsmarkedspolitikker samt balancen mellem familie- og arbejdsliv. Den effektive gennemførelse af denne lov afhænger i afgørende grad af, at de fornødne gennemførelsesrelaterede lovbekendtgørelser vedtages. Disse berører anvendelsen af løntilskudsordninger, revision af kontraktmæssige ordninger, balance mellem arbejdsliv og privatliv og styrkelsen af aktive arbejdsmarkedspolitikker. Decentrale forhandlinger, der kunne medvirke til dels at forbedre overensstemmelsen mellem løn og produktivitet og dels at tilskynde til vedtagelsen af innovative firmainterne løsninger, er stadig kun en mulighed for et mindretal af virksomhederne. Aftalen fra januar 2014 om fastsættelse af procedurer for måling af fagforeningers repræsentativitet i produktionssektoren kunne bidrage til at fremme decentrale forhandlinger, men den anvendes endnu ikke. Kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet øges, men er fortsat blandt de laveste i EU. Dertil kommer, at ungdomsarbejdsløsheden nåede næsten 43 % i tredje kvartal af 2014, og andelen af unge mellem 15 og 24, der ikke er i arbejde, under uddannelse eller oplæring, er den højeste i EU. En del af årsagen skal findes i uddannelsessystemet, der stadig præges af uddannelsesmæssige resultater, som ikke lever op til EU-gennemsnittet, og skolefrafaldet er fortsat relativt højt. Blot 54,6 % i aldersgruppen 15-34 år, som har afsluttet første eller andet trin af en videregående uddannelse i de foregående tre år, har fundet beskæftigelse; EU-gennemsnittet er 78,6 %. Italien har været vidne til en af de kraftigste stigninger i fattigdom og social udstødelse i EU, og børn rammes i særlig grad heraf. De sociale bistandsordninger er fortsat opsplittede og ineffektive med hensyn til at imødegå denne udfordring, hvilket resulterer i en betydelig mangel på omkostningseffektivitet.

(20) En række restriktioner for konkurrencen hæmmer fortsat produkt- og tjenestemarkedernes funktion. En lov, der sætter ind over for visse hindringer i et antal sektorer, bl.a. forsikring, telekommunikation og brændselsdistribution, foreligger til behandling i parlamentet. Der findes fortsat betydelige hindringer i andre væsentlige sektorer, herunder lokale offentlige tjenester, lufthavne og havne, juridiske tjenester, banker, apoteker og sundhedspleje. Offentlige indkøb præges fortsat af alvorlige svagheder trods en mere udbredt anvendelse af centraliserede indkøb. Lokale offentlige tjenester, der udviser tydelige tegn på ineffektivitet, skærmes fortsat mod konkurrence, og dette påvirker ligeledes de offentlige finanser

negativt. Åbent udbud anvendes til en mindre andel af kontrakttildelingerne, men langt størstedelen af kontrakterne indgås via "in house"-tildelinger eller tilsvarende procedurer.

(21) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Italiens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2015. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Italien har truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til landet de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Italien, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 til 6 nedenfor.

(22) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Italiens stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse[11] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(23) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 6 nedenfor.

(24) Som led i det europæiske semester har Kommissionen også foretaget en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har Rådet vedtaget særlige henstillinger rettet til medlemsstater, der har euroen som valuta. Italien bør også sikre fuld og rettidig gennemførelse af disse henstillinger,

HENSTILLER, at Italien i 2015 og 2016 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Opnå en finanspolitisk tilpasning på mindst 0,25 % af BNP hen imod den mellemfristede målsætning i 2015 og 0,1 % af BNP i 2016 ved at træffe yderligere strukturelle foranstaltninger i både 2015 og 2016, idet der tages hensyn til den tilladte afvigelse som følge af gennemførelsen af større strukturreformer. Gennemføre privatiseringsprogrammet hurtigt og grundigt og anvende ekstraordinære indtægter til at gøre yderligere fremskridt med hensyn til at lede den høje offentlige gældskvote i en hensigtsmæssig nedadgående retning. Implementere gennemførelsesbestemmelserne til skattereformen senest i september 2015, og dette gælder bl.a. revisionen af skatteudgifter og matrikulære værdier samt foranstaltningerne med henblik på at øge efterlevelsen af skattereglerne.

2. Vedtage den planlagte nationale strategiske plan for havne og logistik – særlig for at bidrage til at fremme intermodal transport i kraft af bedre forbindelser. Sørge for, at agenturet for territorial samhørighed gøres fuldt operationelt således, at forvaltningen af EU-midler forbedres markant.

3. Vedtage endnu ikke vedtagne love, hvormed det tilsigtes at forbedre den institutionelle ramme og modernisere den offentlige forvaltning. Revidere forældelsesfristerne senest medio 2015. Sørge for, at reformer, som vedtages med henblik på at forbedre civilrettens effektivitet, medvirker til at afkorte sagsbehandlingstiden.

[11] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

4. Indføre bindende foranstaltninger senest ultimo 2015 med henblik på at håndtere de tilbageværende svagheder i ledelsen af bankers virksomhed, navnlig fondenes rolle, og træffe foranstaltninger for at fremskynde en bredt anlagt nedbringelse af misligholdte lån.

5. Vedtage lovbekendtgørelserne om anvendelse af løntilskudsordninger, revision af kontraktmæssige ordninger, balance mellem arbejdsliv og privatliv og styrkelse af aktive arbejdsmarkedspolitikker. i samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis etablerer en effektiv ramme for decentrale kontraktforhandlinger. Gennemføre den planlagte skolereform som led i indsatsen for at tackle ungdomsarbejdsløsheden og styrke erhvervsorienterede videregående uddannelser.

6. Gennemføre forenklingsplanen for 2015-2017 for at lette den administrative og reguleringsmæssige byrde. Vedtage konkurrencefremmende foranstaltninger for alle de sektorer, som er omfattet af konkurrencelovgivningen og yde en beslutsom indsats for at fjerne de tilbageværende hindringer. Sikre, at kontrakter om lokale offentlige tjenester, der ikke opfylder kravene til "in house"-tildelinger, korrigeres senest ved udgangen af 2015.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand