



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 823 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Litouwen

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde convergentieprogramma van Litouwen, 2011-2014

{SEC(2011) 723 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Litouwen

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde convergentieprogramma van Litouwen, 2011-2014

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 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

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 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten³ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 28 april 2011 heeft Litouwen zijn geactualiseerde convergentieprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De Litouwse economie is herstellende van een zware economische crisis, gedurende dewelke het bbp met 17% is gekrompen van piek tot dal onder invloed van de instorting van de binnenlandse vraag, die gepaard ging met een snelle daling van de wereldhandel. De arbeidsmarkt reageerde snel op de crisis, en de werkloosheid steeg tot een recordhoogte van 18,3% medio 2010 tegenover het lage cijfer van 4,2% begin 2008. De economie werd mede gestabiliseerd doordat onverkort werd vastgehouden aan de currency-boardregeling. Deze strategie werd onderbouwd door een ingrijpende begrotingsconsolidatie naast een aanpassing van de lonen in de particuliere sector en maatregelen die gericht waren op het versterken van de stabiliteit van het financiële stelsel. Toen de wereldeconomie zich herstelde en de economie profijt trok van het herwonnen concurrentievermogen, steeg in 2010 de export pijlsnel en trok de economische groei weer aan. In 2011 komt het herstel goed op gang nu de binnenlandse vraag stijgt. Hoewel de werkloosheid naar verwachting in snel tempo zal afnemen, zal zij niettemin 10% of meer blijven bedragen.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde convergentieprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan het convergentieprogramma 2011 ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk lijkt. Hoewel het van iets gunstigere groeiramingen voor 2011 uitgaat, sluit het algemeen genomen aan bij de recentste voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie. Volgens het programma zou het tekort tegen 2012, de door de Raad vastgelegde tijdslimiet, tot de referentiewaarde van 3% worden teruggebracht. Het programma bevat voor 2012 echter onvoldoende onderbouwende maatregelen. De toenemende economische dynamiek kan voor 2011 tot betere begrotingsresultaten leiden dan die welke volgens het programma worden verwacht. Indien echter de tijdelijke consolidatiemaatregelen die eind 2011 aflopen,

niet worden verlengd en aangevuld met belangrijke permanente maatregelen, bestaat het risico dat de begrotingsdoelstellingen van het programma voor 2012 niet worden gehaald, ondanks de verbeterde macro-economische vooruitzichten. De gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning voor de periode 2010-2012 ligt ver beneden de 2,25% van het bbp zoals aanbevolen door de Raad in het kader van de op 16 februari 2010 ingeleide buitensporigtekortprocedure (BTP). Aangezien de economische groei en de belastinginkomsten aanzienlijk hoger uitgevallen zijn dan ten tijde van de BTP-aanbeveling van de Raad werd verwacht, zou de uitvoering van de vereiste begrotingsinspanning een snellere vermindering van het tekort en vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTD) mogelijk moeten maken. Er wordt niet op gerekend dat de middellangetermijndoelstelling van een structureel overschot van 0,5% van het bbp binnen de programmaperiode wordt gehaald.

- (9) Gezien de aanzienlijke aanpassing die vereist is om de BTP-doelstelling voor 2012 te halen en vooruitgang te boeken in de richting van de MTD, en de noodzaak om te zorgen voor de nodige cofinanciering om de opname van EU-structuurfondsen te vervroegen en productieve investeringen in de economie te verhogen, zal het uitwerken van verdere consolidatiemaatregelen een uitdaging vormen. Verbeteringen van de efficiëntie van de publieke sector zouden extra ruimte scheppen voor aanpassingen van de uitgaven zonder de kwaliteit van de openbare diensten in het gedrang te brengen. Bij gebrek aan verdere hervormingen zullen de leeftijdsgebonden uitgaven de komende decennia stijgen tot een percentage dat boven het EU-gemiddelde ligt. In juni 2010 hechtte de regering haar goedkeuring aan de krachtlijnen van een omvangrijke hervorming van het socialezekerheids- en pensioenstelsel. Het voorstel omvatte belangrijke verhogingen van de pensioenleeftijd, wijzigingen aan de berekeningswijze van de pensioenen en de opname van staatspensioenen in het algemene socialezekerheidsstelsel. De goedkeuring en succesvolle tenuitvoerlegging van alle aspecten van deze voorstellen zullen van cruciaal belang zijn voor de houdbaarheid van de begroting op lange termijn en zouden kunnen bijdragen tot een stijging van het arbeidsaanbod door het verschaffen van sterkere werkprikkels voor oudere werknemers, met behoud van toereikende pensioenen. De houdbaarheid van de begroting op lange termijn zou bovendien ook een sterker begrotingskader vereisen. In de aanloop naar de crisis verhinderde het begrotingskader met name niet dat uitgavendoelstellingen herhaaldelijk fors werden herzien en dat procyclische uitgavenverhogingen met inkomstenmeevallers werden gefinancierd. Buitensporige uitgavenverhogingen, die door aan de hausse gerelateerde inkomsten werden gefinancierd, vormden de oorzaak van de grote begrotingsonevenwichtigheden die tijdens de crisis opdoken. Deze uitgavenverhogingen droegen ook bij tot de oververhitting van de economie.
- (10) Het werkloosheidspercentage in Litouwen is een van de hoogste van de EU. Er moet dringend voor worden gezorgd dat de snelle toename ervan niet structureel wordt. Het zeer strikte arbeidsrecht en de negatieve prikkels om te werken binnen het socialezekerheidsstelsel brengen de werking van de arbeidsmarkt in gevaar. Indien zij worden gecombineerd met een voldoende gefinancierd actief arbeidsmarktbeleid, zouden maatregelen op deze gebieden het risico van het structureel worden van de hoge werkloosheid helpen verminderen, en de omvangrijke schaduwconomie verkleinen.
- (11) De Litouwse staatsbedrijven vertegenwoordigen ongeveer 18% van het bbp. Deze staatsbedrijven worden gekenmerkt door inefficiënties en onbevredigende financiële

rendementen. Een succesvolle hervorming van de staatsbedrijven zou tevens de concurrentie bevorderen en het ondernemersklimaat ten goede komen. In 2010 begon Litouwen met een hervorming in vijf belangrijke sectoren. De hervorming legde transparantierichtsnoeren voor staatsbedrijven vast, waarmee een basis voor publieke verantwoordingsplicht werd gelegd. De resolutie van de regering van december 2010 betreffende een verbetering van de efficiëntie verstrekte een verder geloofwaardig kader voor de hervorming. Desalniettemin blijven dit slechts kaders en richtsnoeren, en ontbreken in de resolutie een aantal initieel voorgestelde sleutelmaatregelen, die de scheiding tussen regulerende en eigendomsfuncties zouden hebben gegarandeerd.

- (12) De energie-intensiteit van de Litouwse economie is een van de hoogste van de EU. Dit heeft voor een groot deel te maken met de verwarming van woningen en met name van slecht onderhouden gebouwen met meerdere appartementen, die in dit verband de grootste problemen veroorzaken. Ondanks een reeds in 2004 ingevoerde strategie om dit probleem aan te pakken, zijn er tot dusver weinig investeringen gedaan. Bovendien is het autobezit snel gestegen, terwijl inkomsten uit energie- en vervoersbelastingen in verhouding tot het bbp en tot de belastingen op de arbeid (aanmerkelijk hoger dan het EU-gemiddelde) zijn gedaald. Het aanpakken van de lage energiebelastingtarieven, met inbegrip van de tarieven voor de registratie en eigendom van transportvoertuigen, zou de begrotingsconsolidatie op korte termijn ondersteunen en tegelijkertijd efficiënter energiegebruik stimuleren.
- (13) Hoewel Litouwen een regelgevend kader voor het bedrijfsleven heeft dat globaal gezien gunstig is, scoort het relatief laag op het vlak van vestigingsvoorwaarden voor startende ondernemers, de met de afgifte van bouwvergunningen verbonden tijdsduur en kosten, en de bescherming van investeerders. Verbeteringen in de regelgeving op deze vlakken zouden de werkgelegenheidsschepping en de groei helpen stimuleren. Hervorming van het concurrentiebeleid zou het klimaat verder verbeteren, maar de vooruitgang verloopt traag, vooral in de energiesector en de sector van de levensmiddelenhandel. De afronding van de herziene nationale energieonafhankelijkheidsstrategie zal helpen tegemoetkomen aan de bezorgdheid over de continuïteit van de energievoorziening en voor grotere concurrentie op het vlak van de elektriciteitsproductie zorgen. De tenuitvoerlegging van het derde pakket EU-wetgeving inzake de elektriciteit- en de gasmarkt zou meer concurrentie op de markt van de detailhandel in energie tot gevolg hebben. In 2009 heeft Litouwen voor de sector van de voedingshandel een wet aangenomen betreffende het verbod op oneerlijke praktijken van detailhandelsondernemingen. De sector van de voedingshandel blijft echter onvoldoende concurrentie vertonen, wat gedeeltelijk te wijten is aan de structuur van de sector en inefficiënties in de marktregulering. Een toenemende trend is de concentratie van de levensmiddelenconcerns, waarbij de vier grootste detailhandelaars in 2008 72% van de totale verkoop voor hun rekening namen.
- (14) Litouwen heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact⁴. Om de houdbaarheid van de begroting te versterken, zal Litouwen wetten aannemen ter vergemakkelijking van de accumulatie van fondsen in de reserve van de Schatkist voor moeilijke economische perioden en ter bevordering van een solide anti-inflatoir

⁴ Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 723.

begrotingsbeleid. Een aantal belangrijke maatregelen ter hervorming van het pensioen- en socialezekerheidsstelsel zijn eveneens aangekondigd. Werkgelegenheidsmaatregelen zijn gericht op het stimuleren van de werkgelegenheid, het bestrijden van illegale arbeid en zwartwerk, en het bevorderen van flexibele arbeidsovereenkomsten. Om het ondernemersklimaat te verbeteren, zijn een aantal toezeggingen gedaan om de bedrijfsinspectoraten te versterken, de transparantie te vergroten en de administratieve lasten voor de ondernemingen te verlagen. Deze toezeggingen betreffen de vier terreinen van het pact. In het algemeen geven zij de in het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma uiteengezette hervormingsagenda weer. De reeks maatregelen op het vlak van de werkgelegenheid zouden, indien ze worden uitgevoerd, een welkome bijdrage vormen tot het genereren van vraag naar arbeid. Deze gedane toezeggingen zijn getoetst en in de aanbevelingen meegenomen

- (15) De Commissie heeft het convergentieprogramma, het nationale hervormingsprogramma en de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen⁵ onderzocht. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Litouwen, alsook of de EU-regels en richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht van het voorgaande, is de Commissie van oordeel dat de maatregelen om de naleving van de begrotingsdoelstellingen voor 2012 te verzekeren, zullen moeten worden gespecificeerd. Verdere maatregelen ter hervorming van het pensioenstelsel dienen eveneens te worden genomen om de houdbaarheid van de begroting te verstevigen en het langer werken te bevorderen, de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, het hervormingspakket met betrekking tot de staatsbedrijven uit te voeren, de energie-efficiëntie te verhogen en de lage energiebelastingen aan te pakken, alsook de concurrentie in bepaalde sectoren op te drijven.
- (16) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 juni 2010 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het convergentieprogramma van Litouwen onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Litouwen onderzocht,

BEVEELT AAN dat Litouwen in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

- (1) Aanvullende permanente begrotingsmaatregelen aan te nemen tegen de tijd van de begroting voor 2012 om het buitensporige tekort te corrigeren. De inachtneming van de belastingwetgeving te verbeteren en optimaal gebruik te maken van het economisch herstel om de tekortreductie te bespoedigen en het boeken van vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTD) ten belope van jaarlijks minimaal 0,5% van het bbp te verzekeren. Het begrotingskader te

⁵ SEC(2011) 723.

⁶ Uit hoofde van artikel 9, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

verstevigen door met name afdwingbare en bindende uitgavenplafonds in het middellangetermijnbegrotingskader op te nemen.

- (2) De voorgestelde wetgeving tot uitvoering van de hervorming van het pensioenstelsel aan te nemen. Negatieve fiscale prikkels om te werken voor mensen op pensioenleeftijd of die de pensioenleeftijd naderen, af te schaffen om de arbeidsparticipatie te verhogen.
- (3) De flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen door het arbeidsrecht te versoepelen en zodanig te wijzigen dat beter gebruik kan worden gemaakt van contracten van bepaalde duur. De desbetreffende wetgeving te wijzigen, in het bijzonder de wet inzake sociale bijstand in contant geld, om te voorkomen dat van het socialebijstandsstelsel negatieve prikkels om te werken uitgaan.
- (4) Alle aspecten van het hervormingspakket met betrekking tot de staatsbedrijven tegen eind 2011 uit te voeren, teneinde een scheiding tussen regulerende en eigendomsfuncties, duidelijke ondernemingsdoelstellingen, verhoogde transparantie en een scheiding tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten te waarborgen.
- (5) De energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren via een snelle tenuitvoerlegging van het holdingfonds en maatregelen te nemen om de belastingheffing te verschuiven in de richting van energiegebruik, te beginnen met de belastingen op de registratie en eigendom van voertuigen voor personenvervoer.
- (6) Maatregelen te nemen ter verbetering van de vestigingsvoorwaarden voor startende ondernemers en van de afgifte van bouwvergunningen, en ter versterking van de concurrentie in de energiesector en de detailhandel.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*