



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2013  
COM(2013) 364 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Lettlands 2013**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Lettlands für die Jahre  
2012 bis 2016**

{SWD(2013) 364 final}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum nationalen Reformprogramm Lettlands 2013**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Lettlands für die Jahre 2012 bis 2016**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>4</sup>, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> COM(2013) 364 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2013)0052 und P7\_TA(2013)0053.

<sup>4</sup> Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 6. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Lettlands für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Lettlands für die Jahre 2011 bis 2015 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>5</sup> an, mit dem das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Jahr 2013 eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>6</sup> an, worin Lettland nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 29. April 2013 übermittelte Lettland sein Konvergenzprogramm 2013 für den Zeitraum 2012 bis 2016 und am 2. Mai 2013 sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist. Es wird erwartet, dass sich das Wirtschaftswachstum während des Programmzeitraums etwas verlangsamt – auf etwa 4 % pro Jahr –, während die Preiserhöhungen voraussichtlich moderat bleiben. Das gesamtstaatliche Defizit ist 2012 auf einen Wert gesunken, der deutlich unter 3 % des BIP liegt, und das mittelfristige Haushaltsziel (Medium-Term Objective – MTO) wurde in diesem Jahr erheblich früher erreicht, als im vorherigen Programm vorgesehen war. Das bisherige mittelfristige Haushaltsziel von -0,5 % wird im Programm bestätigt; es entspricht den Zielen des Pakts. Ziel der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie ist es, die am mittelfristigen Haushaltsziel ausgerichtete strukturelle Haushaltslage beizubehalten und etwaige Abweichungen auf die zusätzlichen Auswirkungen der Rentenreform zu beschränken. Diese Reform umfasst eine schrittweise Erhöhung des Anteils an den Sozialversicherungsbeiträgen zur Umleitung an ein kapitalgedecktes Rentensystem und wird in den Jahren 2013, 2015 und 2016 umgesetzt. Nach einer allgemeinen Bewertung, bei der der neu berechnete strukturelle Saldo als Referenzwert herangezogen und die Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen analysiert wurden, scheint der strukturelle Saldo im Jahr 2013 jedoch von

---

<sup>5</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>6</sup> COM(2012) 751 final.

den mittelfristigen Haushaltszielen um 1,0 Prozentpunkte des BIP abzuweichen, d. h. erheblich stärker als um die zusätzlichen Auswirkungen der Rentenreform; im Jahr 2014 kommen weitere 0,2 Prozentpunkte hinzu. Die öffentliche Verschuldung wird während des gesamten Programmzeitraums deutlich unter 60 % des BIP bleiben; sie wird von 40,7 % des BIP im Jahr 2012 auf 44,5 % des BIP im Jahr 2013 steigen, da die Regierung Vermögenswerte für Schuldentrückzahlungen anhäuft, und dann zwischen dem Jahr 2014, wenn die Rückzahlungen erfolgen, und dem Ende des Programmzeitraums auf 34,6 % zurückgehen. Das Gesetz zur Haushaltsdisziplin wurde vom lettischen Parlament im Januar 2013 verabschiedet und trat im März 2013 in Kraft. Mit dem neuen Gesetz würde, sofern es wirksam umgesetzt wird, der Haushaltsrahmen Lettlands erheblich gestärkt, da es einen wirksamen Mechanismus zur Begrenzung des Ausgabenwachstums in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung bietet und als Grundlage für eine regelgestützte mehrjährige Haushaltsplanung dient.

- (9) Lettland hat die auf Arbeit erhobenen Steuern gesenkt und plant, in den Jahren 2014 und 2015 in diesem Bereich weitere Maßnahmen zu ergreifen. Da jedoch die steuerliche Belastung von Beziehern niedriger Einkommen nach wie vor zu den höchsten in der EU zählt, ist eine angemessene Abstimmung des Steuersystems zur Förderung der Beschäftigung geringqualifizierter Arbeitnehmer erforderlich. Außerdem sollte durch die Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf periodische Grundsteuern und Steuern auf die Verwendung natürlicher und anderer Ressourcen der strukturelle Haushaltssaldo verbessert werden. Der Bereich der Umweltsteuern ist nach wie vor recht schwach entwickelt; es dominiert die Kraftstoffbesteuerung, während die Besteuerung anderer Energiequellen, der Umweltverschmutzung sowie der Verwendung natürlicher Ressourcen unter dem EU-Durchschnitt liegt. Eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage im Bereich der Umweltbesteuerung durch Erschließung anderer Steuerquellen würde dazu beitragen, die Umweltziele zu erreichen. Die Regierung hat ihre Anstrengungen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft verstärkt; diese Maßnahmen sollten beibehalten werden.
- (10) Die strukturellen Haushaltsanpassungen nach der Krise waren zwar erfolgreich, aufgrund des erheblichen „Boom-and-Bust“-Zyklus ist jedoch die Überwachung des künftigen Kreditwachstums und der Stabilität der Bankenfinanzierungsgrundlage im Zusammenhang mit ausländischen Einlagenzuflüssen durch geeignete mikro- und makroprudentielle Maßnahmen erforderlich.
- (11) Lettland hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die hohe Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Mittelausstattung und Tragweite aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurde im Jahr 2013 im Verhältnis zu 2012 erhöht, und es werden neue Maßnahmen umgesetzt, darunter die Erstellung von Profilen für Arbeitslose und die verbesserte Unterstützung bei der Arbeitssuche. Dennoch ist die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit weiterhin hoch, die Aktivierung der Arbeitslosen und Empfänger von Sozialleistungen gering und der Zugang zu Sozialdienstleistungen mangelhaft. Bedenken bestehen dahingehend, dass Arbeitskräfte im Rahmen ihrer Berufsausbildung keine ausreichende Qualität der beruflichen Fertigkeiten erzielen können und dass hochwertige praxisbezogene Berufsbildung nur begrenzt verfügbar ist. Die Einrichtung einer umfassenden Berufsberatung und die fortlaufende Umsetzung von Reformen der Berufsbildung, einschließlich der verbesserten Qualität und Zugänglichkeit des praxisbezogenen Lernens und der Lehrstellenkomponenten, sind erforderlich.
- (12) Ein hoher Anteil der lettischen Bevölkerung ist von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht (40 %), wobei Kinder am stärksten betroffen sind (43,6 %). Insgesamt ist die

Armutsgefährdungsquote im Jahr 2012 leicht gestiegen; dies legt nahe, dass sich Wachstum nicht automatisch in weniger Armut widerspiegelt und gezielte politische Maßnahmen erforderlich sind. Lettland hat einige Maßnahmen ergriffen, um die Armut bei Arbeitslosen und Kindern zu bekämpfen. Zur Bewältigung der Probleme des Sozialversicherungssystems, insbesondere in Bezug auf Transparenz, Angemessenheit und Abdeckung der Leistungen sowie unzureichende Aktivierungsmaßnahmen für Leistungsempfänger, wurden jedoch weniger direkte Maßnahmen ergriffen. Aufgrund des fehlenden finanzpolitischen Spielraums hat Lettland das garantierte Mindesteinkommen herabgesetzt und die Finanzierung der Leistungen des garantierten Mindesteinkommens aus dem Staatshaushalt abgeschafft. Es ist davon auszugehen, dass diese Entscheidungen die extreme Armut und die zwischen den Kommunen bestehenden Unterschiede beim Zugang zu Sozialleistungen verstärken und gleichzeitig die Anreize der Zentralregierung, in die Politikentwicklung und Kontrolle von Sozialleistungen zu investieren, reduzieren werden. Die Auswirkungen dieser Entscheidungen müssen überprüft werden, um eine Verschlechterung der Lage zu verhindern.

- (13) Lettland hat eine ehrgeizige Reform vorgeschlagen, die wahrscheinlich erhebliche positive Auswirkungen auf die Qualität seines Hochschulbildungssystems haben wird. Die Reformpläne umfassen eine Überarbeitung des Akkreditierungsverfahrens, die Trennung der akademischen und Verwaltungsfunktionen der Universitäten, die Entwicklung eines neuen Finanzierungsmodells und die Konsolidierung der Hochschuleinrichtungen. Diese Pläne befinden sich jedoch noch in einem frühen Stadium; sie müssen angemessen umgesetzt werden, um ein Eintreten der erwarteten Auswirkungen zu gewährleisten. Darüber hinaus wird 2013 eine Evaluierung der Effizienz wissenschaftlicher Einrichtungen und ihrer Entwicklungsstrategien durchgeführt. Diese wichtige Evaluierung sollte zur Untermauerung künftiger Reformen und der Finanzierung wissenschaftlicher Einrichtungen beitragen und die Innovationstätigkeit in Lettland fördern.
- (14) Lettland hat politische Maßnahmen zur Energieeinsparung in den wichtigsten Wirtschaftszweigen vorgeschlagen. Es wird davon ausgegangen, dass in den kommenden Jahren über 70% der Energieeinsparungen im Gebäudesektor erzielt werden. Die Umsetzung der Isolierungsprojekte für Wohngebäude geht jedoch nur langsam voran, und die Zahl der abgeschlossenen Projekte ist im Verhältnis zum Gebäudestand mit hohen Energieverlusten nach wie vor gering. In diesem Sektor gibt es angesichts der Tatsache, dass die Energieintensität der lettischen Haushalte 2010 die höchste in der gesamten EU war, ein erhebliches Potenzial für Effizienzgewinne. Lettland erzielte im Jahr 2012 Fortschritte bei der Öffnung seines Strommarkts und der Beteiligung an regionalen Märkten. Direktverträge mit Stromversorgungsunternehmen sind in der Geschäftswelt vollständig und bei Privathaushalten auf freiwilliger Basis eingeführt. Lettland wird im Juni 2013 der Strombörse Nord Pool Spot beitreten. Bei der Öffnung des Erdgasmarkts wurden jedoch keine Fortschritte erzielt, und die Abhängigkeit von einer einzigen Energiequelle besteht weiterhin. Zudem befinden sich die Behörden in einem schwierigen Verhandlungsprozess über Eigentum und Verwaltung der Gasspeicheranlage, einem sehr wichtigen Faktor für das angemessene Funktionieren des regionalen Gasmarkts.
- (15) Das lettische Justizwesen ist durch die mangelnde Effizienz des Zivilrechtssystems gekennzeichnet. Dieses System vereint mehrere nachteilige Faktoren, wie langwierige Verfahren zur Behandlung von Zivil- und Handelssachen in erster Instanz und geringe

Fallabschlussquoten, wodurch ein Rückstau bei den Verfahren entsteht. Die Abschlusszeiten sind insbesondere bei Insolvenzverfahren sehr lang. Darüber hinaus können viele Fälle nicht in erster Instanz gelöst werden, was zu Verzögerungen auf allen Ebenen bis hin zum obersten Gerichtshof führt. Jüngst wurden zwar positive Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und Qualität des Systems ergriffen, es ist aber noch zu früh, um die Auswirkungen dieser Maßnahmen zu bewerten. Insbesondere den Strategien der Personalverwaltung im Justizwesen sollte ausreichende Bedeutung beigemessen werden. Eine stärkere Beteiligung des Justizrates, ein Überdenken der Aufgaben von Führungspositionen innerhalb des Justizwesens und ein erweitertes Ausbildungsangebot für Richter könnten die Qualität des Justizsystems verbessern. Ende 2012 wurden Änderungen des Insolvenzgesetzes vorgeschlagen. Der Geltungsbereich dieser Änderungen ist jedoch begrenzt und berücksichtigt die Mängel des Gesetzes nicht in umfassender Weise. Beispielsweise wurden Probleme im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung des Gesetzes, insbesondere was die Rolle der Insolvenzverwalter und ihre Zuständigkeiten gegenüber den Richtern sowie die Liquidation von Vermögenswerten und Privatinsolvenzen anbelangt, festgestellt, welche noch angegangen werden müssen.

- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Lettlands umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Lettland berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.
- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Lettlands geprüft; seine Stellungnahme<sup>7</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Lettland im Zeitraum 2013-2014

1. die Haushaltsstrategie verstärkt, um sicherzustellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel lediglich die zusätzlichen Auswirkungen der Rentenreform widerspiegelt; im Rahmen dieser Strategie die Besteuerung von Niedriglohnempfängern reduziert, indem es die Steuerlast auf Bereiche wie Verbrauchssteuern, periodische Grundsteuern und/oder Umweltsteuern verlagert; seine Anstrengungen zur besseren Einhaltung der Steuervorschriften und zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft beibehält; den Haushaltsrahmen durch die wirksame Umsetzung des Gesetzes zur Haushaltsdisziplin und eine mehrjährige Haushaltsplanung weiterhin stärkt;
2. die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit bekämpft, indem es die Tragweite und Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der gezielten Sozialleistungen erhöht; die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen beispielsweise durch eine Jugendgarantie verbessert, eine umfassende Berufsberatung einrichtet, Reformen im Bereich der Berufsbildung umsetzt und die Qualität und Zugänglichkeit von Lehrstellen verbessert;

---

<sup>7</sup> Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

3. gegen die hohen Armutsquoten vorgeht, indem es das Sozialversicherungssystem mit dem Ziel einer besseren Abdeckung reformiert, die Angemessenheit der Leistungen verbessert und Aktivierungsmaßnahmen für Leistungsempfänger fördert; die Durchführungsmechanismen verstärkt, um Kinderarmut wirksam zu reduzieren;
4. die geplanten Reformen der Hochschulbildung umsetzt, darunter insbesondere die Einrichtung eines Finanzierungsmodells, mit dem Qualität belohnt wird, die Reform des Akkreditierungssystems, die Konsolidierung der Einrichtungen und die Förderung der Internationalisierung; weitere Maßnahmen ergreift, um Forschungseinrichtungen auf der Grundlage der laufenden unabhängigen Evaluierung zu modernisieren;
5. Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Energieeffizienz – insbesondere von Wohngebäuden und Fernwärmenetzen – trifft, Anreize zur Reduzierung von Energiekosten schafft und den Verbrauch auf energieeffiziente Produkte verlagert; die Anbindung an die Energienetze der EU verbessert und Maßnahmen zur Liberalisierung des Erdgasmarkts ergreift, einschließlich der Festlegung eindeutiger Vorschriften über den Zugang Dritter zu Lagerkapazitäten;
6. ausstehende Reformen vollendet, um die Effizienz und Qualität des Justizsystems zu verbessern und den Rückstand und die Länge der Verfahren – auch im Bereich Insolvenz – zu verkürzen; eine umfassende Personalpolitik festlegt und Maßnahmen zur Umsetzung des Mediationsrechts und Straffung des Schiedsgerichtssystems ergreift.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident/Die Präsidentin*