



Brüssel, den 29.5.2013
COM(2013) 368 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Maltas 2013

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Maltas für die Jahre 2012
bis 2016**

{SWD(2013) 368 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Maltas 2013

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Maltas 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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

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 Kommissionsvorschläge 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

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2013) 368 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 und P7_TA(2013)0053.

für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁵, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

- (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 Maltas für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Maltas für die Jahre 2011 bis 2015 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁶ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2013 eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁷ an, worin Malta 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 10. April 2013 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse der für Malta durchgeführten eingehenden Überprüfung⁸ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die angestellte Analyse führt die Kommission zu dem Schluss, dass in Malta makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die einer Überwachung und politischer Maßnahmen bedürfen. Insbesondere die Entwicklungen im Bankensektor und am Immobilienmarkt müssen sorgfältig überwacht werden. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erfordert politische Aufmerksamkeit.
- (8) Am 30. April 2013 übermittelte Malta sein Stabilitätsprogramm 2013 für den Zeitraum 2012 bis 2016 und sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2012 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. Der Rat hob seine Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Malta am 4. Dezember 2012 angesichts der Korrektur des

⁵ Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 120 final.

Defizits 2011, die auf der Grundlage der Herbstprognose 2012 der Kommission dauerhaft erschien, wieder auf. Im Jahr 2012 verzeichnete Malta jedoch ein gesamtstaatliches Defizit von 3,3 % des BIP, das somit erneut über dem Referenzwert von 3 % des BIP lag. Mit der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie wird darauf abgezielt, das Defizit schrittweise von 3,3 % des BIP im Jahr 2012 auf 0,8 % des BIP im Jahr 2016 zu verringern und damit allmählich Fortschritte bei der Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels zu erreichen. In dem Programm wird das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts bestätigt, was die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts übertrifft; allerdings ist die Erreichung des Ziels nicht innerhalb des Programmzeitraums vorgesehen. Das im Programm festgelegte Defizitziel für 2013 ist von relativ hohen Zuwächsen bei den Steuereinnahmen abhängig, die sich durch das zugrunde liegende makroökonomische Szenario nicht vollständig erklären lassen. Zusätzlich wird es nicht ausreichend durch detaillierte Maßnahmen gestützt, auch nicht in den Folgejahren. Die Veränderung des geplanten (neu berechneten) strukturellen Saldos fällt daher signifikant höher aus als in der Prognose der Kommission. Nach der Prognose der Kommission legt der strukturelle Saldo unter Annahme einer unveränderten Politik im Jahr 2013 um lediglich ¼ Prozentpunkte des BIP und 2014 nur marginal zu. Die Staatsverschuldung wird den Projektionen zufolge während des gesamten Programmzeitraums über dem Schwellenwert von 60 % des BIP bleiben. Nach den Projektionen der nationalen Behörden wird die Verschuldung 2014 auf 74,2 % des BIP steigen und danach bis 2016 auf 70 % sinken. Der Frühjahrsprognose 2013 der Kommission zufolge wird die Schuldenquote etwas schneller wachsen und 2014 bei 74,9 % liegen, da das Primärdefizit weiter steigen dürfte. Aufgrund der Korrektur des übermäßigen Defizits 2011 befindet sich Malta seit 2012 hinsichtlich der Anwendung des Richtwerts für den Schuldenabbau in einer dreijährigen Übergangsphase. Malta hat 2012 keine ausreichenden Fortschritte zur Einhaltung des Schuldenstandskriteriums erreicht und dies dürfte auch im Zeitraum 2013-14 nicht gelingen. Maltas Fiskalrahmen ist zwar recht flexibel, aber sein nicht verbindlicher Charakter und der kurze haushaltspolitische Planungshorizont tragen nicht zur Stützung einer soliden Finanzlage bei. Die Richtlinie 2011/85/EU über die haushaltspolitischen Rahmen wurde bislang nicht umgesetzt und eine Regel für einen strukturell ausgewogenen Haushalt gemäß des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung wurde noch nicht in nationales Recht aufgenommen. Im Stabilitätsprogramm wird die Absicht der Regierung dargelegt, einen Finanzrat einzurichten, doch es werden keine konkreten Pläne dazu ausgeführt.

- (10) Steuermoral und Steuerhinterziehung stellen weiterhin eine Herausforderung für die Qualität der öffentlichen Finanzen dar. Die Behörden haben eine Reihe von relevanten Maßnahmen eingeführt und weitere Maßnahmen sind in Planung, doch die Umsetzung muss genau überwacht werden, da konkrete Ergebnisse noch ausstehen. Die steuerlichen Anreize für Unternehmen, Schulden aufzunehmen, sind immer noch sehr hoch. Malta stach im Jahr 2012 als das Land mit den zweitgrößten Unterschieden in der steuerlichen Behandlung von Fremdkapitalfinanzierung und Eigenkapitalfinanzierung für neue Investitionen hervor. Diese schuldenbegünstigende Wirkung („debt bias“) könnte zu einem extrem ungünstigen Verhältnis zwischen dem Eigenkapital und dem Fremdkapital und zu einer ineffizienten Kapitalallokation führen. Malta gehört zu den wenigen Mitgliedstaaten, die keine Bestimmungen erlassen haben, um dieser Tendenz zur Fremdfinanzierung entgegenzuwirken.
- (11) Malta steht hinsichtlich der budgetären Folgen der Bevölkerungsalterung, die den Projektionen zufolge den EU-Durchschnitt deutlich überschreiten werden, weiterhin

vor Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen. Der Anstieg der Pensionsausgaben macht mehr als die Hälfte des gesamten projizierten Anstiegs der alterungsbedingten Ausgaben aus, während das gesetzliche Rentenalter im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten niedrig erscheint und die mit der Reform im Jahr 2006 festgelegte Anhebung nur langsam vorankommt. Eine weitere Reform ist erforderlich, um die Tragfähigkeit sicherzustellen, wobei die Angemessenheit zu wahren ist und Fragen der Gerechtigkeit zwischen den Generationen angegangen werden müssen. Zwar haben Gespräche mit den Sozialpartnern stattgefunden, doch wurden keine konkreten Vorschläge für eine weitere Rentenreform unterbreitet. Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer ist gering und es gibt noch keine umfassende Strategie für aktives Altern. Die Grundversorgung ist begrenzt und zusammen mit der projizierten Bevölkerungsalterung könnte dies langfristig zu hohen Kosten im Gesundheitswesen führen. Die Verwaltungskapazität im Bereich öffentliches Auftragswesen ist schwach, was zu komplizierten und langwierigen Verfahren führt.

- (12) Die zur Senkung der Schulabbrecherquote ergriffenen Maßnahmen, einschließlich der kürzlich erfolgten Einleitung des Vorbereitungsprozesses für eine Strategie zur Senkung der Schulabbrecherquote, sind begrüßenswert, unter anderem auch um das Missverhältnis zwischen Qualifikationsnachfrage und Qualifikationsangebot auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen. Die unternommenen politischen Anstrengungen werden nur dann wirksam sein, wenn die Umsetzungsmaßnahmen ordnungsgemäß und rechtzeitig erfolgen, was sorgfältig überwacht werden muss. Die unzureichende Verzahnung zwischen dem Bildungs- und Ausbildungssystem und den Arbeitsmarkterfordernissen stellt jedoch eine große Herausforderung dar. Die geplante Schaffung eines einheitlichen Ausbildungssystems, das verschiedene Qualifikationsniveaus umfasst, dürfte ebenfalls dazu beitragen, dass das Arbeitskräfteangebot den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht wird.
- (13) Malta hat darüber hinaus wesentliche Schritte unternommen, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu steigern, indem insbesondere die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben verbessert werden soll. Die Beschäftigungsquote der Frauen steigt auch aufgrund eines günstigen Kohorteneffekts weiter. Es besteht jedoch Spielraum nach oben: Die Beschäftigungsquote der Frauen ist nach wie vor niedrig, die Elternschaft hat immer noch erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und die geschlechtsspezifische Beschäftigungslücke zählt zu den höchsten in der EU. Eine Förderung flexibler Arbeitsregelungen und die Bereitstellung erschwinglicher Kinderbetreuungs- und nachschulischer Angebote für breitere Teile der Bevölkerung kann dazu beitragen, die Beschäftigungsquote der Frauen weiter zu erhöhen.
- (14) Maltas Mechanismus zur Anpassung an die Lebenshaltungskosten weist spezifische Eigenschaften auf, die die negative Auswirkung auf die gesamte Arbeitsmarktleistung und die Lohnanpassung zu mindern scheinen: Der Mechanismus ermöglicht eine pauschale Steigerung, die damit lediglich einen teilweisen Inflationsausgleich für über dem als Bezugsgrundlage dienenden Grundentgelt liegende Löhne darstellt, auf Mikro- und Makroebene bestehen Abweichklauseln und die Tarifverhandlungen sind vollständig dezentralisiert. In äußerst schwierigen Konjunkturphasen stellt das System allerdings nach wie vor hinsichtlich der Flexibilität der Reallöhne eine potenzielle Herausforderung dar und verhindert dadurch eine Arbeitsmarktanpassung und beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit. Die Preisvolatilität einiger Komponenten des im Rahmen des Mechanismus verwendeten Preisindex, insbesondere der

Energiepreise, könnte durch Lohn-Preis-Spiralen Druck auf die Inflation ausüben. Daher sind eine Erhebung der Lohn- und Produktivitätsdaten auf Sektorebene und eine genaue Überwachung der Auswirkung des Lohnindexierungssystems wesentlich, um potenzielle Risiken zu mindern. Die maltesischen Behörden sollten die Auswirkung des Mechanismus auf die Wirtschaft genau beobachten und bereit sein, ihn gegebenenfalls zu reformieren.

- (15) Angesichts der sehr geringen Diversifizierung und der schwachen ökologischen Leistung seiner Energieversorgung, die hohe Stromtarife nach sich zieht, ist Maltas Wettbewerbsfähigkeit nach wie vor gefährdet. Die prekäre Finanzlage des wichtigsten Energieversorgers (*Enemalta*) verschärft diese Unsicherheit, doch der Stromverbund mit Sizilien soll nach 2014 Abhilfe schaffen. Obwohl verschiedene Initiativen weiter verfolgt wurden, etwa die Förderung von photovoltaischer Stromerzeugung, bleibt der Anteil der erneuerbaren Energien außerordentlich niedrig und die Machbarkeit wichtiger Projekte, z. B. die Errichtung von Windparks, scheint gefährdet zu sein. Bei der Energieeffizienz wurden mit finanzieller Unterstützung der Union Fortschritte erzielt, insbesondere bei öffentlichen Gebäuden. Auch die ökologische Leistung des maltesischen Verkehrssystems ist schwach. Malta würde von einer umfassenden Verkehrsstrategie profitieren, die den öffentlichen Nahverkehr, das Straßennetz und die CO₂-Leistung des Systems verbessert und die Nutzung anderer Transportmittel als Personenkraftfahrzeuge weiter fördert.
- (16) Maltas Bankensektor ist im Verhältnis zur Binnenwirtschaft sehr groß. Dies ist insbesondere auf die Tätigkeiten inländischer Nicht-Kernbanken und internationaler Banken, die ein begrenztes Engagement in der Binnenwirtschaft haben, zurückzuführen, aber kontinuierlich eine strenge Aufsicht erfordern, damit negative Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Finanzstabilität vermieden werden. Die inländischen Banken bleiben in hohem Maße den Risiken des Immobilienmarkts ausgesetzt, wobei die spezifischen Rückstellungen für Kreditverluste relativ gering sind. Die politischen Diskussionen dazu sind abgeschlossen, müssen aber noch in angemessene regulatorische Maßnahmen umgesetzt werden. Das Justizsystem leidet unter Ineffizienzen, die ein weiteres Risiko für die Finanzstabilität darstellen. Die lange Dauer von Insolvenzverfahren behindert die effiziente Durchsetzung von Nebenrechten. In Zeiten wirtschaftlicher Belastungen könnte dies die Bankbilanzen zusätzlich beeinträchtigen und die Verluste erhöhen, was Rekapitalisierungen erforderlich machen würde.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Maltas umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Überprüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Malta 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 5 wider.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Maltas geprüft; seine Stellungnahme⁹ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

⁹ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

- (19) Angesichts der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 2 und 5 wider.
- (20) Im Kontext des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf dieser Grundlage hat der Rat spezifische Empfehlungen abgegeben, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, deren Währung der Euro ist. Malta sollte auch sicherstellen, dass diese Empfehlungen vollständig und fristgerecht umgesetzt werden

–

EMPFIEHLT, dass Malta im Zeitraum 2013-2014

1. die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der in den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens festgelegten jährlichen strukturellen Haushaltsanpassung spezifiziert und umsetzt, um das übermäßige Defizit bis 2014 auf tragfähige und wachstumsfreundliche Weise zu korrigieren, und den Rückgriff auf einmalige und befristete Maßnahmen beschränkt; nach der Korrektur des übermäßigen Defizits die strukturelle Anpassungsanstrengung in geeignetem Tempo verfolgt, um das mittelfristige Haushaltsziel bis 2017 zu erreichen; einen verbindlichen, regelbasierten mehrjährigen Fiskalrahmen im Jahr 2013 einrichtet; die konkrete Umsetzung von Maßnahmen zur Steigerung der Steuermoral und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sicherstellt und Maßnahmen ergreift, um die Tendenz zur Fremdfinanzierung in der Unternehmensbesteuerung zu verringern;
2. die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellt, das Pensionssystem reformiert, um das projizierte Ausgabenwachstum einzudämmen, einschließlich durch eine beschleunigte Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters, durch eine Koppelung des gesetzlichen Pensionsalters an die Lebenserwartung und durch die Ermutigung zur privaten Altersvorsorge; Maßnahmen ergreift, um die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zu steigern, indem eine umfassende Strategie für aktives Altern entwickelt und umgesetzt wird; Reformen im Gesundheitswesen verfolgt, um die Kosteneffizienz in diesem Sektor zu erhöhen, insbesondere durch die Stärkung der öffentlichen Grundversorgung; die Effizienz verbessert und die Dauer von Vergabeverfahren verkürzt;
3. weiter politische Anstrengungen unternimmt, um die Schulabbrecherquote zu senken, insbesondere durch die Einrichtung eines umfassenden Überwachungssystems, und die Arbeitsmarktrelevanz der Bildung und Ausbildung steigert, um Fachkräftelücken anzugehen, einschließlich durch die angekündigte Reformierung des Ausbildungssystems; die sich verbessernde Arbeitsmarkteteiligung von Frauen weiter unterstützt, indem flexible Arbeitsregelungen gefördert werden, insbesondere durch den Ausbau und eine verbesserte Erreichbarkeit von Kinderbetreuungs- und nachschulischen Einrichtungen;
4. weiter Anstrengungen unternimmt, um den Energiemix und die Energiequellen zu diversifizieren, insbesondere durch eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energien und die rechtzeitige Fertigstellung des Stromverbunds mit Sizilien; Anstrengungen zur Förderung der Energieeffizienz und zur Verringerung von Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor weiterverfolgt;

5. Maßnahmen zur Bildung größerer Rücklagen für Kreditausfälle im Bankensektor ergreift, um die potenziellen Gefahren aus der Abhängigkeit vom Immobilienmarkt zu mildern; politische Anstrengungen aufrechterhält, um eine rigide Aufsicht des Bankensektors sicherzustellen, einschließlich der inländischen Nicht-Kernbanken und der international ausgerichteten Banken; die Gesamteffizienz des Justizsystems verbessert, indem z. B. die Dauer von Insolvenzverfahren verringert wird.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*