



Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 333 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Zyperns 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Zyperns 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Zyperns 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Zyperns 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 Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Zypern unterlag bis zum 31. März 2016 einem makroökonomischen Anpassungsprogramm entsprechend Artikel 1 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses 2013/463/EU des Rates⁵. Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ fand

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2016) 333 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, and P8_TA(2016)0060.

⁵ Durchführungsbeschluss 2013/463/EU des Rates vom 13. September 2013 zur Genehmigung des makroökonomischen Anpassungsprogramms für Zypern und zur Aufhebung des Beschlusses 2013/236/EU (ABl. L 250 vom 20.9.2013, S. 40).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1).

die Überwachung und Bewertung des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik für die Dauer des Programms keine Anwendung auf Zypern. Nach Beendigung des Programms ist Zypern nunmehr wieder voll in das Europäische Semester integriert.

- (2) Am 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁷ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁸ an, in dem sie darauf hinwies, dass die Bewertung der Lage Zyperns nach Abschluss des makroökonomischen Anpassungsprogramms im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten erfolgen werde. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁹ an. Diese Empfehlung wurde am 18./19. Februar 2016 vom Europäischen Rat gebilligt und am 8. März 2016 vom Rat verabschiedet. Als ein Land, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Zypern die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2016 für Zypern¹⁰ wurde am 7. April 2016 veröffentlicht. Darin wurden die wirtschaftliche und soziale Lage Zyperns, die Herausforderungen, vor denen das Land nach Beendigung des makroökonomischen Anpassungsprogramms am 31. März 2016 steht, sowie die Fortschritte Zyperns bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 7. April 2016 legte die Kommission die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung vor.¹¹ Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Zypern übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Es ist insbesondere unerlässlich, dass das Land etwas gegen die erheblichen Ungleichgewichte bei Bestandsgrößen unternimmt, nämlich gegen den Überhang bei den privaten, den öffentlichen sowie den Auslandsschulden und gegen den hohen Stand an notleidenden Krediten.
- (4) Am 28. April 2016 übermittelte Zypern sein nationales Reformprogramm 2016 und am 13. Mai 2016, nach Fristablauf, sein Stabilitätsprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die

⁷ COM(2015) 690 final.

⁸ COM(2015) 691 final.

⁹ COM(2015) 692 final.

¹⁰ SWD(2016) 120 final.

¹¹ COM(2016) 95 final.

Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung¹² hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

- (6) [Nach der Einstellung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit unterliegt Zypern der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.] Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird davon ausgegangen, dass das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2016 eingehalten wird. Allerdings besteht unter der Annahme einer unveränderten Politik das Risiko gewisser Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2017. Die Verschlechterung von Zyperns strukturellem Saldo wird voraussichtlich höher ausfallen, als es nach der Übergangsregelung für den Schuldenabbau zulässig ist. Nach Auffassung des Rates, der sich auf seine Bewertung des Stabilitätsprogramms und die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission stützt, besteht die Gefahr, dass Zypern die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten wird. Es sind daher weitere Maßnahmen notwendig, um die Erfüllung der Vorgaben 2017 zu gewährleisten.
- (7) Im Rahmen seines makroökonomischen Anpassungsprogramms hat Zypern bedeutende haushaltspolitische Strukturreformen umgesetzt. Im Hinblick auf die Verfahren für die Aufstellung des Haushaltsplans, auf Anforderungen an Haushaltsanpassungen im laufenden Haushaltsjahr und auf die Zuständigkeiten von Beauftragten zur Kontrolle der Mittelbindung müssen gewisse Vorschriften des abgeleiteten Rechts noch verabschiedet werden. Der öffentliche Sektor ist immer noch durch mangelnde Effizienz gekennzeichnet. Vor allem die öffentliche Verwaltung weist Personalkosten auf, die (im Verhältnis zum BIP) zu den höchsten des Euro-Währungsgebiets zählen, während die Leistungsindikatoren auf durchschnittlichen Niveau verharren, was auf fehlende Mobilität und Leistungsanreize zurückgeführt werden kann. Staatliche Dienstleistungen (Telekommunikation, Energie) zeichnen sich durch hohe Preise aus und sind vom Wettbewerb immer noch relativ abgeschirmt. Im Rahmen des Programms hat Zypern sich verpflichtet, einen bindenden Mechanismus zur Begrenzung des Lohnanstiegs für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes einzuführen, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Der Gesetzesentwurf wurde zwar erstellt und dem Repräsentantenhaus vorgelegt, ist aber noch nicht verabschiedet. Im Rahmen des Programms wurden zur Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors eine bereichsübergreifende Reform der öffentlichen Verwaltung, ein Reformplan für die lokalen Gebietskörperschaften und ein neues Gesetz über die Führung und Kontrolle staatseigener Einrichtungen vorgelegt, aber noch nicht verabschiedet.
- (8) Der Privatsektor in Zypern ist weiterhin überschuldet. Die reformierten Vorschriften für Zwangsvollstreckungen und Insolvenzen stellen zwar einen wichtigen Schritt bei der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Rechten von Darlehensnehmern und Gläubigern dar, doch kann ihre Wirksamkeit noch verbessert und ihre Anwendung ausgeweitet werden. Die Anwendung dieser Rechtsvorschriften ist mit einigen Mängeln behaftet, die einen nachhaltigen Rückgang der privaten Verschuldung und eine schnellere Verringerung der notleidenden Kredite hemmen.

¹²

COM(2014) 494 final.

Dadurch wird auch die Fähigkeit beeinträchtigt, Unternehmern eine zweite Chance zu geben. Auch die Lösungen für die Umstrukturierung von Schulden im privaten Sektor weisen einige Mängel auf. Zudem ist es für die wirksame Anwendung des Insolvenzrechts wichtig, dass alle notwendigen Regelungen und Prozessordnungen erlassen werden. Um voll einsatzfähig zu sein, benötigt die Insolvenzstelle eine angemessene personelle Ausstattung, IT-Infrastruktur sowie eine ausreichende Zahl von Insolvenzverwaltern. Außerdem sind verlässlich und rasch arbeitende Systeme zur Ausstellung und Übertragung von Eigentumsurkunden von entscheidender Bedeutung, um Bearbeitungsrückstände zu vermeiden und Käufer mit Garantien zu versehen, sicherzustellen, dass Eigentumsrechte korrekt festgestellt werden und einen Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens auf dem Wohnungsmarkt zu leisten.

- (9) Auch beim Funktionieren der Justiz steht Zypern vor kritischen Herausforderungen. Ineffiziente Gerichtsverfahren und begrenzte Kapazitäten führen zu erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Klagen, wodurch das Funktionieren des Zwangsvollstreckungs- und Insolvenzrechts gehemmt und die Rahmenbedingungen für Unternehmen allgemein verschlechtert werden. Da die Zivilprozessordnung nicht reformiert wurde, sind die Verfahren und die Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen nach wie vor langwierig und der Bearbeitungsstau reduziert sich nur langsam.
- (10) Im Rahmen des Programms wurden beträchtliche Fortschritte beim Umbau von Zyperns Finanzsystem und bei der Wiederherstellung des Vertrauens in das Finanzsystem erzielt. Zypern steht allerdings immer noch vor der Herausforderung, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen und die Zahl der notleidenden Kredite zu reduzieren, welche etwa 55 % aller Kredite an Haushalte und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften ausmachen. Eine hohe Verschuldung verringert die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und beeinträchtigt ihre Investitions- und Wachstumsfähigkeit. Die Bemühungen der Banken um Umstrukturierung der Schulden wirtschaftlich tragfähiger Darlehensnehmer haben bislang keine greifbaren Ergebnisse gezeitigt, während ihre Rückstellungen für notleidende Risikopositionen weiterhin relativ bescheiden sind. Schwächen bei der Vertragsdurchsetzung und der Rückzahlungsdisziplin beeinträchtigen die Fähigkeit gegen strategische Ausfälle von Kreditnehmern vorzugehen und das Entstehen notleidender Kredite einzudämmen. Trotz der Schaffung des Kreditregister haben die Banken auch nur einen beschränkten Zugang zu Informationen über Einkommen und Vermögen von Darlehensnehmern.
- (11) Zypern hat beim Herausführen seiner Wirtschaft aus der Rezession bereits viele Fortschritte erzielt, doch sind die Investitionen weiterhin niedrig und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft schwach. Im Rahmen des Programms hat Zypern einen Aktionsplan für Wachstum verabschiedet, der darauf abzielt, den Wettbewerb zu verstärken, mehr Innovationsanreize zu schaffen und Investitionen zu erleichtern, indem ein transparenteres und effizienteres Umfeld für die Unternehmenstätigkeit geschaffen und Zulassungs- und Genehmigungsverfahren vereinfacht werden. Durch die Umsetzung des Privatisierungsplans und die Stärkung der nationalen Regulierungsbehörden soll das Land attraktiv für produktivitätssteigernde ausländische Investitionen werden. Angesichts strenger Bedingungen für Bankkredite und fehlender alternativer Finanzierungsquellen haben Start-up-Unternehmen und KMU derzeit nur sehr beschränkte Optionen beim Zugang zu Finanzmitteln. Dieser wird außerdem durch mangelnde Koordinierung

der Verwaltung von EU-Instrumenten wie den europäischen Struktur- und Investitionsfonds, dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen und EU-Förderprogrammen behindert.

- (12) Der Arbeitsmarkt erholt sich seit 2015, die Arbeitslosigkeit bleibt jedoch hoch. Insbesondere die Jugend- und die Langzeitarbeitslosigkeit geben Anlass zur Sorge. Es wurden einige aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen getroffen. Letztere sind jedoch immer noch nicht in der Lage, die Nachfrage zu befriedigen, qualitativ hochwertige Hilfe und Beratung bei der Arbeitssuche zu leisten und nicht registrierte Arbeitslose zu erreichen. Die Umsetzung von Plänen zur Erhöhung der Verwaltungskapazität der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen, welche auch die Spezialisierung der direkt mit den Kunden befassten Berater und die Erhöhung ihrer Anzahl umfassen, wurde verschoben. Die Effizienz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird durch das Fehlen einer wirksamen Qualitätsüberwachung der laufenden Programme begrenzt.
- (13) Die Teilnahme junger Menschen an beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ist weiterhin gering, und auf Seiten der Arbeitgeber ist kein entsprechendes Engagement festzustellen. Allerdings werden derzeit entsprechend der Strategie zu beruflicher Aus- und Weiterbildung Maßnahmen umgesetzt.
- (14) In Zypern fehlt eine universelle Gesundheitsversorgung und das vorhandene Gesundheitssystem bietet keinen angemessenen und effizienten Zugang zu Gesundheitsversorgung. Da für die Gesundheitsversorgung nur wenig öffentliche Mittel aufgewendet werden, ist der ungedeckte Bedarf an medizinischer Versorgung –sowohl wegen der Kosten als auch, weil Leistungen von den Patienten aus eigener Tasche bezahlt werden müssen – sehr viel höher als in anderen EU-Ländern. Beim Einsatz von Ressourcen besteht Verbesserungspotenzial. Eine größere Autonomie für öffentliche Krankenhäuser und die Schaffung eines nationalen Gesundheitssystems zählen zu den Maßnahmen, die für maßgeblich erachtet wurden, damit Zyperns Gesundheitssystem seine Aufgaben angemessen und kosteneffizient erfüllen kann, jedoch noch nicht verabschiedet wurden.
- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Zyperns umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm des Landes bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Zypern berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 5 wider.
- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme¹³ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

¹³ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

- (17) Vor dem Hintergrund 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 1 bis 5 wider

EMPFIEHLT, dass Zypern 2016 und 2017

1. im Anschluss an die Korrektur des übermäßigen Defizits das mittelfristige Haushaltsziel in den Jahren 2016 und 2017 einhält; bis Ende 2016 einen verbindlichen Mechanismus zur Begrenzung des Anstiegs der Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst verabschiedet; bis Ende 2016 die bereichsübergreifende Reform der öffentlichen Verwaltung sowie das Gesetz über die Verwaltung staatseigener Einrichtungen verabschiedet und die Reform der lokalen Gebietskörperschaften umsetzt; bis Ende 2016 die Vorschriften des abgeleiteten Rechts zur Ergänzung des neuen haushaltspolitischen Rahmens verabschiedet;
2. Bis Juni 2017 Hemmnisse für die volle Umsetzung der Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsvorschriften beseitigt und für eine angemessene Ressourcenausstattung der Insolvenzstelle sorgt; für verlässlich und rasch arbeitende Systeme zur Ausstellung von Eigentumsurkunden und zur Übertragung von Eigentumsrechten an Immobilien sorgt; Effizienz und Kapazität der Justiz erhöht; die Zivilprozessordnung reformiert;
3. Bis Ende 2016 Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die Zahl der notleidenden Kredite reduziert und Sicherheiten im Zusammenhang mit Rückstellungen akkurat bewertet werden; dafür sorgt, dass Gläubiger ein breiteres Spektrum an Informationen zur Verfügung haben, damit das Kreditregister voll einsatzfähig ist;
4. Investitionshemmnisse beseitigt und hierzu insbesondere den Aktionsplan für Wachstum umsetzt, die Privatisierungspläne weiterverfolgt und die nationalen Regulierungsbehörden stärkt; Maßnahmen ergreift, um den Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Finanzmitteln zu verbessern;
5. Die Kapazität der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen und ihre Leistungen für Langzeitarbeitslose erhöht; dafür sorgt, dass nicht registrierte Arbeitslose besser erreicht werden; Rechtsvorschriften für eine Krankenhausreform verabschiedet und die geplante Einführung einer universellen Gesundheitsversorgung vorantreibt.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*