



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014  
COM(2014) 415 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Lettlands 2014**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Lettlands für 2014**

{SWD(2014) 415 final}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum nationalen Reformprogramm Lettlands 2014**

#### **mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Lettlands für 2014**

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 5 Absatz 2,

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

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

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) 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 für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, 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(2014) 415 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2014)0128 und P7\_TA(2014)0129.

- (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 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Lettlands für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Landes für die Jahre 2012 bis 2016 ab.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>4</sup> an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht<sup>5</sup> an, worin Lettland nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 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, die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Lettland legte am 29. April 2014 sein nationales Reformprogramm 2014 und am 30. April 2014 sein Stabilitätsprogramm 2014 vor. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden die beiden Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Ziel der im Stabilitätsprogramm 2014 beschriebenen Haushaltsstrategie ist es, das nominale Defizit schrittweise zu reduzieren und einen dem mittelfristigen Ziel entsprechenden strukturellen Haushaltssaldo aufrechtzuerhalten, wobei jedoch die zulässige vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Ziel aufgrund der Rentenreform zu berücksichtigen ist. Das Programm sieht statt des bisherigen mittelfristigen Ziels von -0,5 % ein Ziel von -1,0% vor; es entspricht somit den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der geplante Pfad für den nominalen Saldo in Lettlands Programm umfasst eine schrittweise Verschlechterung des (neu berechneten) strukturellen Saldos, wenngleich dieser innerhalb der Grenzen liegt, die angesichts der Umsetzung der Rentenreform zulässig sind. Bei Berücksichtigung der zulässigen Abweichung vom mittelfristigen Ziel steht das geplante strukturelle Defizit bis 2016 im Einklang mit den Anforderungen des Pakts. Die geplante Erhöhung des neu berechneten strukturellen Defizits im Jahr 2017 führt jedoch zu einer Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Ziels. Insgesamt steht die in dem Programm dargelegte Haushaltsstrategie weitgehend mit den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Einklang. Der öffentliche Schuldenstand soll während des gesamten Programmzeitraums deutlich unter 60 % des BIP bleiben und bis 2017 auf 31 % des BIP sinken. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde

---

<sup>4</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>5</sup> COM(2013) 790 final.

liegende makroökonomische Szenario, das nicht von einer unabhängigen Einrichtung formal gestützt wurde, ist plausibel. Den Erwartungen zufolge wird das Wirtschaftswachstum während des Programmzeitraums weiterhin ca. 4 % pro Jahr betragen, und die projizierten Preissteigerungen sind moderat. Das Haushaltsszenario des Programms umfasst einen starken Rückgang des Anteils der staatlichen Einnahmen und Ausgaben am BIP, der auf mehrere einkommensverringende Maßnahmen sowie auf gezielte Ausgabenbeschränkungen zurückzuführen ist. Die Zunahme der angeforderten Ausgaben in mehreren Politikbereichen stellt ein Risiko für die in dem Programm projizierten Ausgabenverringerungen dar. Die Frühjahrsprognose der Kommission 2014 zeigt, dass die Finanzpolitik im Jahr 2014 zwar den Anforderungen des Pakts entspricht, aber im Jahr 2015 das Risiko einer Abweichung besteht. Auf der Grundlage seiner Bewertung des Programms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vertritt der Rat die Auffassung, dass die Abweichung des strukturellen Defizits vom mittelfristigen Ziel die Auswirkungen der Rentenreform widerspiegelt, während ab 2015 das Risiko einer Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad besteht.

- (9) Lettland hat Schritte unternommen, um die Steuerbelastung von Geringverdienern sowie von Familien mit unterhaltsberechtigten Personen zu verringern und den Anteil der Grund- und Umweltsteuern an den Steuereinnahmen zu erhöhen; doch diese Steuern wirken sich aufgrund ihrer Höhe und Ausgestaltung nicht ausreichend auf das Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer aus, und einige Subventionen für umweltschädliche Tätigkeiten bestehen weiter. Wenngleich die Behörden insbesondere durch ein besseres Risikomanagement und schärfere Sanktionen bei betrügerischem Verhalten Fortschritte bei der Verbesserung der Einhaltung der Steuervorschriften und der Verringerung der Schwarzarbeit erzielt haben, bestehen weiterhin Herausforderungen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Insbesondere könnten bei einer besseren Einhaltung der Steuervorschriften die mit Verbrauchssteuern verbundenen Einnahmen noch erheblich gesteigert werden, wenngleich auf sie bereits ein erheblicher Anteil der gesamten Steuereinnahmen entfällt.
- (10) Trotz eines ursprünglich ehrgeizigen Plans für eine Hochschulreform konnte Lettland keine Fortschritte bei der Einrichtung eines international anerkannten Akkreditierungssystems erzielen und die Pläne für die Einführung eines neuen Finanzierungsmodells nicht konkretisieren; zudem gab es Rückschläge bei der Konsolidierung von Hochschuleinrichtungen, und die Beschränkungen für die Verwendung von Fremdsprachen bestehen unverändert weiter. Dabei ist zu bedenken, dass ein erheblicher Spielraum für eine Reform des Hochschulwesens besteht, das angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung zu breit angelegt ist, zu viele unterschiedliche Studienprogramme umfasst und für ausländische Studierende und Lehrende nur begrenzt attraktiv ist. Die Ergebnisse der ersten unabhängigen Bewertung der Forschungseinrichtungen zeigen, dass nur 10 % der bewerteten Einrichtungen als internationale Forschungszentren von hohem Niveau gelten können. Zudem wies Lettland im Jahr 2012 eine FuE-Intensität von nur 0,66 % des BIP auf und wird bei Fortsetzung der derzeitigen Entwicklungen sein im Rahmen von Europa 2020 angestrebtes Ziel, 1,5 % des BIP für FuE aufzuwenden, nicht erreichen.
- (11) Fortschritte konnte Lettland dagegen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielen, die erheblich zurückgegangen ist. Allerdings ist die Jugendarbeitslosigkeit noch relativ hoch, und es besteht die Notwendigkeit, aktiv Maßnahmen zu ergreifen,

um nicht bei der Arbeitsvermittlung registrierte, nicht aktive Jugendliche zu erreichen. Wenngleich Lettland Maßnahmen getroffen hat, um Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage abzubauen und die Qualität der Berufsbildung zu erhöhen, sind in diesen Bereichen weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere hinsichtlich der Qualität der Lehrstellen und der Entwicklung umfassender Berufsberatungsdienste. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind noch immer begrenzt und stützen sich zu stark auf öffentliche Baumaßnahmen.

- (12) Die Armut der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in Lettland weiterhin sehr hoch. Das Land hat Schritte zur Reform der Sozialhilfe unternommen und eine umfassende Bewertung seines Sozialversicherungssystems durchgeführt und somit eine solide Grundlage für eine evidenzgestützte Reform geschaffen. Es hat verschiedene kinderbezogene Leistungen deutlich erhöht und die Grundfreibeträge für unterhaltsberechtigte Personen angehoben. Der Sozialschutz zeigt bei der Verringerung der Armut jedoch nur eine geringe Wirkung, und die Ausgestaltung eines wirksamen sozialen Sicherheitsnetzes stellt weiterhin eine Herausforderung dar. Insgesamt ist ein hoher Anteil der Bevölkerung dem Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung ausgesetzt, das bei Kindern sogar noch höher ist. So sind insbesondere Familien mit Kindern, Arbeitslose, Menschen mit Behinderungen und die Bewohner ländlicher Gebiete von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Die Ausgaben Lettlands für den Sozialschutz sind in Prozent des BIP die geringsten in der EU. Der Zugang zu Dienstleistungen im Gesundheitswesen wird durch die Kosten erschwert, etwa durch hohe Zuzahlungen und überwiegend informelle Zahlungen, die dazu führen, dass ein großer Teil der Bevölkerung seinen Bedarf an medizinischer Versorgung nicht vollständig decken kann. Es besteht erheblicher Spielraum, die Effizienz des Systems zu verbessern, für eine kosteneffiziente Finanzierung zu sorgen und Maßnahmen zur Prävention von Krankheiten zu unterstützen.
- (13) Einige Fortschritte konnte Lettland hingegen bei der Öffnung seines Strommarktes für den Wettbewerb erzielen, die Anfang 2015 auf Privathaushalte ausgeweitet werden soll. Im Juni 2013 schloss sich das Land dem regionalen skandinavisch-baltischen Nord-Pool-Spot-Markt für Elektrizität an. Die Verbindungen mit dem EU-Energiemarkt müssen jedoch noch weiter ausgebaut werden, da Lettland derzeit importabhängig ist und die grenzübergreifende Elektrizitätsverbindung mit Estland meist überlastet ist. Ein Ausbau der Infrastrukturen ist daher unverzichtbar, und bei der Schließung von Infrastrukturlücken steht Lettland noch erheblichen Herausforderungen gegenüber. Auch im Erdgassektor wurden einige Fortschritte erzielt, da das Parlament Änderungen des Energiegesetzes genehmigt hat, die eine allmähliche Öffnung des Gasmarktes ab April 2014 vorsehen; allerdings wurde die vollständige Marktöffnung auf 2017 verschoben. Lettland hat eine ausgewogene Mischung politischer Maßnahmen für Energieeinsparungen in den wichtigsten Wirtschaftssektoren vorgelegt, wobei in den kommenden Jahren mehr als 70 % der Energieeinsparungen im Gebäudesektor erzielt werden sollen. Die Effizienz der Verkehrs-, Gebäude- und Heizungssysteme muss jedoch noch weiter verbessert werden.
- (14) Lettland hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Gerichtskapazitäten zu stärken und so den Rückstau bei den Gerichtsverfahren und die Länge der Verfahren zu reduzieren. Der große Rückstau bei den Gerichtsverfahren ist jedoch noch immer mit Risiken für die Unternehmen verbunden, weshalb Reformen zur Verbesserung der Effizienz und Qualität des Gerichtswesens auch hinsichtlich Insolvenzen,

Mediation und Schiedsgerichtsbarkeit vollendet werden müssen. Lettland sieht ehrgeizige Reformen der öffentlichen Verwaltung vor; sie werden jedoch nur schleppend umgesetzt und betreffen nicht die örtlichen Behörden; zudem sind bei der Reform staatseigener Unternehmen starke Verzögerungen aufgetreten. Es sind wettbewerbsrechtliche Änderungen erforderlich, um dem Wettbewerbsrat eine größere institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit zu gewähren, damit er wirksam gegen wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen vorgehen kann.

- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Lettlands umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm 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 angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union 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 Lettlands geprüft; seine Stellungnahme<sup>6</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch eine Analyse der Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebietes insgesamt vorgenommen. Auf dieser Grundlage hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Lettland sollte die vollständige und rechtzeitige Umsetzung dieser Empfehlungen ebenfalls sicherstellen –

EMPFIEHLT, dass Lettland im Zeitraum 2014-2015

1. im Jahr 2014 eine solide Haushaltslage aufrechterhält und die Haushaltsstrategie ab 2015 strafft, indem das Land dafür sorgt, dass die Abweichung vom mittelfristigen Ziel weiterhin auf die Auswirkungen der Rentenreform beschränkt bleibt; Anstrengungen unternimmt, um die Steuerbelastung von Geringverdienern weiter zu verringern und dazu Steuereinnahmen stärker auf wachstumsfreundlichere Grund- und Umweltsteuern stützt und die Einhaltung von Steuervorschriften sowie die Steuererhebung verbessert;
2. die Umsetzung der Hochschulreform beschleunigt und dazu insbesondere eine unabhängige Akkreditierungsagentur einrichtet und ein qualitätsorientiertes Finanzierungsmodell umsetzt; für Berufsberatungsmaßnahmen auf allen Bildungsebenen sorgt, die Qualität der beruflichen Aus- und Weiterbildung erhöht, auch durch ein verbessertes Lehrstellenangebot, und Fortschritte bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen erzielt, etwa durch die Einführung von aktiven Maßnahmen, mit denen nicht bei der Arbeitsvermittlung registrierte Jugendliche, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, erreicht werden können; Schritte zur Schaffung eines stärker integrierten, umfassenden Forschungssystems unternimmt und dazu unter anderem Finanzmittel schwerpunktmäßig international wettbewerbsfähigen Forschungseinrichtungen zuweist;

---

<sup>6</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

3. die Sozialhilfe und ihre Finanzierung weiter reformiert, um für eine größere Reichweite, angemessenere Leistungen, eine verstärkte Aktivierung und gezielte Sozialdienste zu sorgen; die Reichweite aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen erhöht; die Kostenwirksamkeit, Qualität und Zugänglichkeit des Gesundheitswesens verbessert;
4. den Ausbau von Gas- und Elektrizitätsverbindungen mit benachbarten Mitgliedstaaten beschleunigt, um Energiequellen zu diversifizieren und den Wettbewerb durch eine stärkere Integration der baltischen Energiemärkte zu fördern; Anstrengungen unternimmt, um die Energieeffizienz der Verkehrs-, Gebäude- und Heizsysteme weiter zu verbessern;
5. Reformen des Gerichtswesens vollendet, einschließlich der ausstehenden Reformen in den Bereichen Insolvenz, Schiedsgerichtsbarkeit und Mediation, um für ein unternehmens- und verbraucherfreundlicheres rechtliches Umfeld zu sorgen; die Reformen der öffentlichen Verwaltung beschleunigt, auch durch Umsetzung der Reform der Leitung von staatseigenen Unternehmen und durch Stärkung der institutionellen und finanziellen Unabhängigkeit des Wettbewerbsrates.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*