



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2012
COM(2012) 313 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2012

med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2012-2016

{SWD(2012) 313 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2012

med Rådets udtalelse om Frankrigs stabilitetsprogram for 2012-2016

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til Europa-Parlamentets beslutninger⁴,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker⁵,

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2012)313 final

⁴ P7_TA(2012)0048 og P7_TA(2012)0047

⁵ Rådets afgørelse 2012/238/EU af 26. april 2012.

som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

- (3) Den 12. juli 2011 vedtog Rådet en henstilling om Frankrigs nationale reformprogram for 2011 og afgav sin udtalelse om Frankrigs opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2014.
- (4) Den 23. november 2011 vedtog Kommissionen den anden årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det andet europæiske semester med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien. Den 14. februar 2012 vedtog Kommissionen på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶, hvori Frankrig blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående analyse.
- (5) Den 2. marts 2012 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne til sikring af finansiell stabilitet, finanspolitisk konsolidering og vækstfremmende tiltag. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder for erhvervslivet, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.
- (6) Den 2. marts 2012 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.
- (7) Den 4. maj 2012 forelagde Frankrig sit opdaterede stabilitetsprogram for perioden 2012-2016 og den 13. april sit nationale reformprogram for 2012. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Kommissionen har også som led i en dybdegående undersøgelse⁷ i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011 vurderet, om Frankrig er påvirket af makroøkonomiske ubalancer. Kommissionen konkluderede, at der i Frankrig består ubalancer, som dog ikke er uforholdsmæssigt store.
- (8) Baseret på vurderingen af stabilitetsprogrammet i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for programmets budgetfremskrivninger, er optimistisk. I Kommissionens forårsprognose i 2012 forventes BNP-væksten at nå op på 0,5 % i 2012 og 1,3 % i 2013, mod henholdsvis 0,7 % og 1,75 % ifølge programmet. Efter et bedre end forventet underskud på 5,2 % af BNP i 2011 planlægges det i programmet at bringe det ned på 3 % af BNP i 2013, som er den af Rådet fastsatte frist for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, og derefter at fortsætte konsolideringen for at opnå budgetbalance i 2016. Den mellemfristede målsætning om budgetbalance i strukturelle termer forventes at blive nået i programperioden. Den mellemfristede målsætning afspejler på passende vis kravene i stabilitets- og vækstpagten. Baseret på den

⁶ COM(2012) 68 final

⁷ SWD(2012)155 final

(genberegnete) strukturelle saldo⁸ er den planlagte gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats i perioden 2010-2013 i overensstemmelse med Rådets henstilling af 2. december 2009. Det forventes, at der i 2014-16 gøres årlige fremskridt i strukturelle termer svarer til yderligere 0,7 % af BNP hen imod den mellemfristede målsætning. Ifølge programmet forventes vækstraten for de offentlige udgifter under hensyntagen til diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden at være i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagtens udgiftsbenchmark. Den tilpasningskurs, der er forelagt i programmet, er forbundet med risici. Det makroøkonomiske scenario kan blive mindre gunstigt, således som det er anført i Kommissionens forårsprognose i 2012. Foranstaltningerne er ikke tilstrækkeligt præciseret til at opfylde målene fra og med 2013 og nå den anbefalede gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats. Desuden er Frankrigs hidtidige resultater med hensyn til at opfylde udgiftsmålene blandede. Derfor kan det ikke sikres, at det uforholdsmæssigt store underskud vil blive korrigeret senest i 2013, medmindre de planlagte foranstaltninger præciseret tilstrækkeligt, og der gennemføres yderligere foranstaltninger efter behov. Fra 85,8 % af BNP i 2011 forventes gældskvoten at stige til 89,2 % i 2013 og at falde til 83,2 % i 2016. Ifølge programmet vil gældsreduktionsmålet blive nået i slutningen af overgangsperioden (2016).

- (9) Selv om der i anden halvdel af 2011 og i februar 2012 blev vedtaget yderligere konsolideringsforanstaltninger, er gennemførelsen af den finanspolitiske konsolidering fortsat en stor udfordring. For at genskabe en holdbar budgetsituation er det afgørende, at der undgås udgiftsoverskridelser ved hjælp af en styrket finanspolitisk indsats baseret på veldefinerede foranstaltninger. Desuden vil det være hensigtsmæssigt for Frankrig til at udnytte mulighederne for at fremskynde nedbringelsen af underskuddet med henblik på at lette korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud som planlagt. Hvad angår de offentlige finansers langsigtede holdbarhed og spørgsmålet om de fremtidige pensioners tilstrækkelighed, er pensionsreformen fra 2010 gradvis ved at blive gennemført. Hvis beskæftigelsen og væksten bliver lavere end forventet, er det dog ikke sikkert, at der opnås balance i systemet i 2018, og systemet forventes at udvise underskud efter 2020. Desuden har det nyoprettede styringsudvalg, der blev etableret for at afgive en årlig udtalelse om den finansielle situation for de forskellige pensionsordninger og de betingelser, der er nødvendige for at sikre afbalancerede regnskaber inden 2018, ikke afgivet en sådan udtalelse i 2011, hvilket gør det vanskeligt at vurdere pensionssystemets bæredygtighed.
- (10) Det franske arbejdsmarkeds funktionsmåde kan forbedres gennem en yderligere mindskelse af segmenteringen af arbejdsmarkedet. Erhvervs sikringskontrakten (contrat de sécurisation professionnelle, CSP), som blev indført ved lov i juli 2011 og fusionerede to allerede eksisterende kontrakter, indebærer, at rådgivningsbyrden i tilfælde af afskedigelser af økonomiske årsager flyttes fra arbejdsgiverne til de offentlige arbejdsformidlinger (*Pôle emploi*). Dette er et positivt, men begrænset skridt. Desuden er der truffet eller drøftes der flere foranstaltninger for at tilbyde fleksible arbejdsordninger for virksomheder, der står over for midlertidige vanskeligheder. Imidlertid løser de ikke specifikt segmenteringen af arbejdsmarkedet. Desuden viser gennemgangen af lovgivningen om jobbeskyttelse, at den

⁸ Den konjunkturkorregerede saldo eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i programmet og ved hjælp af den i fællesskab aftalte metode.

administrative procedure for individuel afskedigelse fortsat medfører usikkerhed og potentielt store omkostninger for arbejdsgiverne. Endelig er det vigtigt at sikre, at udviklingen i mindstelønnen fremmer beskæftigelsen, især af unge arbejdstagere og lavtuddannede.

- (11) Efter pensionsreformen er der truffet foranstaltninger for at fremme beskæftigelsen af ældre arbejdstagere, herunder krav til selskaberne om at gennemføre aktiv aldersstyring, og det er et skridt i den rigtige retning. Men de dermed forbundne handlingsplaner er som helhed ikke tilstrækkeligt ambitiøse og omfatter ikke foranstaltninger som f.eks. nedsættelse af arbejdstiden eller oprettelse af stillinger, der kan være specifikt tilpasset ældre arbejdstagere. Visse aspekter i arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet for ældre arbejdstagere (varighed, manglende degressivitet) kan desuden indebære, at incitamentet til at arbejde er begrænset. Endelig er der behov for en mere ambitiøs strategi på området voksenuddannelse for at forbedre beskæftigelsesegnetheden i den voksne arbejdsstyrke.
- (12) For at tage fat om problemet med ungdomsarbejdsløshed har de franske myndigheder forpligtet sig til at øge antallet af lærepladser fra 600 000 til 800 000 i 2015. Der er i 2011 og 2012 iværksat adskillige foranstaltninger for at øge antallet af lærlinge i virksomhederne og skærpe sanktionerne over for virksomheder, som ikke overholder reglerne. Trods disse foranstaltninger er det samlede antal lærepladser er stadig langt fra målet. En nylig rapport bestilt af de franske myndigheder viste desuden, at 40 % af SMV'erne mener, at lærlingenes kvalifikationer ikke svarer til deres behov. Derfor vil politikkerne til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed være mere effektive, hvis der skabes større sammenhæng mellem de kvalifikationer, der undervises i i uddannelsessystemet, og arbejdsmarkedets behov.
- (13) Sammenlægningen af arbejdsformidlingerne (ANPE) og arbejdsløshedskasserne (UNEDIC) til et enkelt organ (*Pôle emploi*) har endnu ikke frembragt de forventede resultater med hensyn til effektivitet og kvalitet. Den nye flerårige trepartsaftale, der blev undertegnet i januar 2012 (mellem regering, arbejdsmarkedets parter og *Pôle emploi*), om *Pôle emploi*'s funktion og tjenesteydelser i 2012-2014 er et skridt i den rigtige retning. Der er dog stadig en række mål/målsætninger, som endnu ikke er lagt fast, hvilket gør det vanskeligt på dette stadium at vurdere reformens ambitioner. Reformens troværdighed hæmmes også af de budgetmæssige og personalemæssige begrænsninger i de offentlige arbejdsformidlinger.
- (14) I februar 2012 vedtog Frankrig en momsstigning på 1,6 procentpoint til 21,2 % og en stigning i sociale afgifter på kapitalindkomst og gevinster på 2 procentpoint til 15,5 % for at kompensere for nedsættelsen af arbejdsgivernes sociale bidrag. Dette er en passende foranstaltning for at indføre et mere afbalanceret beskatningssystem, som flytter skattebyrden væk fra arbejdskraft. Som det blev bemærket i den dybdegående undersøgelse af de makroøkonomiske ubalancer, Kommissionen har foretaget, kunne dette bidrage til at forbedre omkostningskonkurrenceevnen for den franske eksport med potentielt positive virkninger for virksomhedernes rentabilitet og på længere sigt for investeringerne og den ikke-prismæssige konkurrenceevne. Reformens fokusering er imidlertid for snæver. Der er gjort en indsats for at reducere skatteudgifterne, men dette er imidlertid blevet ledsaget af skatteforhøjelser, der har tendens til at øge den allerede høje skattebyrde på arbejdskraft. Inden for EU er Frankrig det land, som har den næstlaveste andel af miljøafgifter i skatteindtægterne, hvilket tyder på, at der er rig mulighed for at forhøje de pågældende afgifter. Endelig er der ikke blevet truffet

særlige foranstaltninger for at vurdere, hvorvidt visse nedsatte satser er effektive for realiseringen af beskæftigelsesmæssige eller sociale mål (særligt hvad angår nedsatte momssatser).

- (15) Selv om der er vedtaget en række reformer for at forenkle erhvervmiljøet og fjerne restriktioner for visse regulerede brancher og erhverv, er det ikke tilstrækkeligt til at afhjælpe problemet med hindringer for markedsadgang og konkurrencebegrænsende adfærd i mange andre brancher og erhverv (f.eks. dyrlæger, taxaer, sundhedssektoren, juridiske erhverv, herunder notarer). Som følge heraf er der behov for en mere horisontalt og systematisk gennemgang af de resterende adgangs- og adfærdsbegrænsninger i regulerede erhverv, således at det kan vurderes, om de er nødvendige og forholdsmæssige. Hvad angår detailsektoren, bør distributørerne kunne fastsætte deres priser og andre kommercielle vilkår frit, så forbrugerne kan få gavn af lavere priser. Forbrugerne vil også kunne få fordel af andre konkurrencefremmende foranstaltninger i denne meget koncentrerede sektor, f.eks. afskaffelse eller revision af restriktioner for fysisk planlægning og rationalisering af procedurerne for etablering af nye distributionskanaler.
- (16) Konkurrenceintensiteten i en række netværksindustrier (engrosmarkedet for elektricitet, jernbanesektoren) bør styrkes, idet de hidtidige reformer i disse sektorer kun har givet delvise resultater. Koncentrationen på elmarkedet er fortsat en af de største i EU. NOME-loven har haft en positiv indvirkning på konkurrencen, men det er nødvendigt at gøre mere for at forbedre alternative operatørers adgang til produktionskapaciteten i Frankrig, f.eks. vandkraftbaseret elproduktion. For jernbanetransportens vedkommende er nye virksomheders adgang stadig begrænset, både for godstransport og international passagertransport. På fragtområdet består der også fortsat tekniske hindringer for en ikke-diskriminerende adgang.
- (17) Den franske eksportmarkedsandel faldt med 19,4 % mellem 2005 og 2010, hvilket er en af de kraftigste nedgange i medlemsstaterne og langt over tærsklen i den rapport om varslingsmekanismen, som Kommissionen offentliggjorde den 14. februar 2012. Kommissionen har i sin dybdegående undersøgelse for Frankrig konkluderet, at tabene af eksportmarkedsandele skyldes en forringelse af både omkostningskonkurrenceevne og ikke-prismæssig konkurrenceevne, især sidstnævnte. Navnlig har de voksende enhedslønomkostninger sat de franske virksomheders rentabilitet under pres og hæmmet deres kapacitet til at ekspandere, til at foretage de nødvendige investeringer til at forbedre deres præstationer og til at innovere. De politikker, der er indført for at fremme innovationen i den private sektor, bør overvåges og suppleres med foranstaltninger med sigte på at genoprette de franske virksomheders rentabilitet.
- (18) Frankrig har givet en række tilsagn under europluspagten. Disse tilsagn og gennemførelsen af tilsagnene fra 2011 vedrører fremme af beskæftigelsen, forbedring af konkurrenceevnen og styrkelse af de offentlige finansers holdbarhed. Kommissionen har vurderet gennemførelsen af tilsagnene under europluspagten. Der er taget hensyn til resultaterne af denne vurdering i henstillingerne.
- (19) Inden for rammerne af det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Frankrigs økonomiske politik. Den har vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram og fremlagt en dybdegående undersøgelse. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Frankrig, men også til, i hvor høj grad de er i

overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger under det europæiske semester er afspejlet i henstillinger 1-5 nedenfor.

- (20) På baggrund af denne vurdering har Rådet undersøgt Frankrigs stabilitetsprogram, og dens udtalelse⁹ afspejles i især henstilling 1 nedenfor.
- (21) På baggrund af resultaterne af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået Frankrigs nationale reformprogram for 2012 og Frankrigs stabilitetsprogram. Dets henstillinger under artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles især i henstilling 2, 4 og 5 nedenfor,

HENSTILLER, at Frankrig træffer foranstaltninger i perioden 2012-2013 med henblik på:

1. at styrke og gennemføre budgetstrategien, underbygget af tilstrækkeligt specificerede foranstaltninger for 2012 og frem, for at sikre en rettidig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud og gennemførelsen af den strukturelle tilpasningsindsats, der er anført i Rådets henstillinger under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Derefter bør der sikres en passende strukturel tilpasningsindsats til at gøre tilstrækkelige fremskridt i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, herunder overholdelse af udgiftsbenchmark, og tilstrækkelige fremskridt hen imod overholdelsen af gældsreduktionsmålet. Pensionssystemets holdbarhed og hensigtsmæssighed bør vurderes løbende, og der bør træffes yderligere foranstaltninger, hvis der er behov herfor.
2. at indføre yderligere reformer for at bekæmpe segmenteringen af arbejdsmarkedet ved at gennemgå udvalgte aspekter af lovgivningen om jobbeskyttelse i samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis, især i forbindelse med den administrative procedure for individuel afskedigelse. Det bør fortsat sikres, at udviklingen i mindstelønnen fremmer jobskabelsen og konkurrenceevnen, og der bør tages tiltag for at øge voksnes deltagelse i livslang læring.
3. at vedtage arbejdsmarkedsforanstaltninger til at sikre, at ældre arbejdstagere forbliver i beskæftigelse i længere tid; de unges beskæftigelsesmuligheder bør forbedres, navnlig for de grupper, hvor risikoen for arbejdsløshed er størst, idet der især skal skabes flere og bedre lærlingeordninger, der effektivt imødekommer de unges behov. De aktive arbejdsmarkedspolitikker bør optrappes, og det bør sikres, at de offentlige arbejdsformidlinger yder individualiseret støtte mere effektivt.
4. at tage yderligere skridt til at indføre et mere enkelt og afbalanceret beskatningssystem, hvor skattebyrden flyttes fra arbejdskraft til andre beskatningsformer, som i mindre grad hæmmer væksten og den eksterne konkurrenceevne, navnlig miljø- og forbrugsafgifter. Der bør fortsat gøres en indsats for at nedbringe og rationalisere skatteudgifterne (navnlig skatteudgifter, der indebærer incitament til gældsætning), og det bør vurderes, hvorvidt de nuværende nedsatte momssatser effektivt bidrager til at øge jobskabelsen.

⁹ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

5. at videreføre indsatsen for at fjerne uberettigede restriktioner for regulerede brancher og erhverv, især inden for servicesektoren og detailsektoren. Der bør tages yderligere skridt til at liberalisere netværksindustrierne, især på engrosmarkedet for elektricitet, udvikle energisammenkoblingskapacitet og gøre det lettere for nye aktører at få adgang til jernbanegodstransport og internationale passagertransport.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand