

Finansministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Udenrigsministeriet

5. maj 2010

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til integrerede retningslinjer

- Kommissionens henstilling med henblik på Rådets henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (Del I i de integrerede retningslinjer for Europa 2020)
- Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (Del II i de integrerede retningslinjer for Europa 2020)

- KOM(2010)193

Resumé

Kommissionen har den 27. april 2010 offentliggjort et forslag til nye integrerede retningslinjer knyttet til den kommende Europa 2020-reformstrategi. De integrerede retningslinjer er sammensat af dels de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (Broad Economic Policy Guidelines - BEPG) og dels retningslinjerne for medlemslandenes beskæftigelsespolitikker, og udgør tilsammen en ramme for koordineringen af den økonomiske politik i EU. Retningslinjerne revideres som led i, at Europa 2020-strategien fra i år afløser Lissabon-strategien.

Baggrund

Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse ventes i 2010 afløst af den såkaldte Europa 2020-strategi, der skal styrke rammen for samarbejdet om økonomiske reformer, der kan øge vækst og beskæftigelse i EU-landene. Det Europæiske Råd vedtog på forårstopmødet i marts et første sæt konklusioner om den nye strategi, og forventes at vedtage den nye strategi endeligt på topmødet i juni. Strategien ventes bl.a. at indeholde fem konkrete målsætninger for hele EU, som skal opfyldes inden 2020:

- Mindst 75 pct. af 20-64 årige skal være i beskæftigelse
- Mindst 3 pct. af EU's BNP skal investeres i forskning og udvikling, og der vil i tillæg hertil skulle udvikles en outputbaseret indikator for forskning, udvikling og innovation.
- De såkaldte 20:20:20 klima- og energimål¹ skal være opfyldt (inkl. et skift til 30 pct. reduktion af drivhusgasser, hvis forudsætningerne er opfyldt)
- Uddannelsesniveauerne skal forbedres, navnlig gennem reduktion af skolefrafald og øget gennemførelse af videregående uddannelser

¹ Det vil sige målsætningen om, at EU i 2020 skal reducere sin udledning af drivhusgasser med mindst 20 pct. sammenlignet med niveauet i 1990 (30 pct. hvis forudsætningerne er opfyldt), øge sin andel af vedvarende energi til 20 pct., og øge sin energieffektivitet med 20 pct.

- Social inklusion skal fremmes, navnlig gennem reduktion af fattigdom. Der vil inden den endelige vedtagelse af strategien blive arbejdet videre med den nærmere definition af de to sidstnævnte målsætninger, der kan omfatte fastsættelse af kvantitative målsætninger herfor.

Strategien vil skulle opfyldes dels gennem indsats på EU-niveau og dels gennem årlige nationale reformstrategier. DER's konklusioner pålægger desuden Kommissionen at udarbejde et udkast til nye integrerede retningslinjer for EU's og medlemslandenes økonomiske politik og beskæftigelsespolitik, der skal understøtte den nye reformstrategi og medlemslandenes arbejde med deres nationale reformstrategier.

Kommissionen offentliggjorde den 27. april 2010 et forslag til sådanne nye integrerede retningslinjer, der som hidtil er sammensat af to separate sæt retningslinjer, der vedtages med hver sin hjemmel i traktaten - dels de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG), som er hjemlet i traktatens artikel 121, dels retningslinjerne for medlemslandenes beskæftigelsespolitikker, som er hjemlet i traktatens artikel 148.

Efter en første orienterende drøftelse af Kommissionens forslag til de integrerede retningslinjer i ECOFIN i maj, ventes ECOFIN i juni at indstille de samlede nye integrerede retningslinjer til godkendelse på Det Europæiske Råd, sammen med EPSCO (beskæftigelses- og socialministrene), der separat skal behandle den del af de integrerede retningslinjer, der vedrører beskæftigelsespolitikken. Efter DER i juni vil der følge en formel vedtagelse af retningslinjerne i ECOFIN og EPSCO.

Indhold og formål

Forslaget til nye integrerede retningslinjer indeholder bl.a. retningslinjer, som modsvarer de fem konkrete EU-målsætninger, som ventes fastsat i Europa 2020 strategien. Kommissionens forslag indeholder referencer til de fem konkrete målsætninger i Europa 2020-strategien, som de oprindeligt blev foreslået af Kommissionen. De integrerede retningslinjer ventes konsekvensjusteret, når DER har fastlagt den endelige formulering af de konkrete målsætninger. Derudover indeholder forslaget retningslinjer, der vedrører håndteringen af makro-økonomiske ubalancer, som på baggrund af krisen ventes at blive et større fokus for koordineringen og samordningen af den økonomiske politik i EU.

Tabel 1 giver en oversigt over forslaget til de samlede integrerede retningslinjer. De enkelte retningslinjer uddybes i det følgende.

Tabel 1: Forslaget til nye integrerede retningslinjer, oversigt

Overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG)	
1	Sikring af kvaliteten og holdbarheden af de offentlige finanser
2	Adressering af makro-økonomiske ubalancer
3	Reduktion af ubalancer i euro-området
4	Optimering af støtte til forskning, udvikling og innovation, styrkelse af videns-trekanten og frigørelse af den digitale økonomis potentiale

5	Forbedring af ressource-effektivitet og reduktion af drivhusgasudledninger
6	Forbedring af erhvervslivets og forbrugernes rammevilkår og modernisering af det industrielle grundlag
Beskæftigelsesretningslinjer	
7	Forøgelse af deltagelsen på arbejdsmarkedet og nedbringelse af strukturel arbejdsløshed
8	Udvikling af en kvalificeret arbejdsstyrke der passer til arbejdsmarkedets behov samt fremme af kvaliteten af jobs og livslang læring
9	Forbedring af afkastet af uddannelsessystemer på alle niveauer og større deltagelse i tertiær uddannelse
10	Fremme af social inklusion og fattigdomsbekæmpelse

Anm.: Ikke-officiel oversættelse til dansk

De overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG)

Retningslinje 1: Sikring af kvaliteten og holdbarheden af de offentlige finanser

Medlemslandene bør implementere konsolideringsstrategier i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten, herunder anbefalingerne til landene underlagt proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. Indtil de mellemfristede mål for den offentlige saldo er nået bør den årlige konsolidering som minimum være 0,5 pct. af BNP per år strukturelt. Den finanspolitiske konsolidering bør starte senest i 2011 og i mange lande tidligere. I konsolideringen bør der fokuseres på tiltag, der ikke svækker vækst og beskæftigelse, og hvor skattestigninger er uundgåelige, bør vægten være på andre skattebaser end arbejdsindkomst (f.eks. miljøbelastning) for at understøtte tilskyndelsen til at arbejde. Medlemslandene bør særligt fokusere på at mindske den demografisk betingede forringelse af de offentlige finanser gennem en hurtig reduktion af gælden samt holdbarhedsfokuserede reformer af pensioner o.l., f.eks. gennem højere tilbagetrækningsalder, der afspejler længere levetid.

Retningslinje 2: Adressering af makro-økonomiske ubalancer

Medlemslandene bør undgå uholdbare makro-økonomiske ubalancer som følge af betalingsbalanceudviklingen eller udviklingen på aktivmarkederne og i husholdningernes og virksomhedernes aktiver og passiver. Medlemslande med store ubalancer på betalingsbalancen bør adressere de underliggende årsager gennem finanspolitisk konsolidering, gennem lønudviklingen og strukturreformer på arbejdsmarkedet, de finansielle markeder og andre relevante områder. I denne sammenhæng bør medlemsstaterne skabe og understøtte rammer, der understøtter en lønudvikling i overensstemmelse med produktivitets- og prisudviklingen, og som tager højde for uddannelsesmæssige og regionale forskelle.

Retningslinje 3: Reduktion af ubalancer i euro-området

Euro-landene bør i særdeleshed betragte store og vedvarende ubalancer i makro-økonomiske variable som en fælles bekymring og derfor arbejde målrettet på at adressere disse om nødvendigt. Euro-lande med store betalingsunderskud som følge af negativ udvikling i konkurrenceevnen bør arbejde for at skabe betydelige

forbedringer heri og at reducere enhedslønomkostningerne. Euro-lande med store betalingsbalanceoverskud bør arbejde for at fjerne strukturelle barrierer for det private forbrug. Ligeledes bør euro-lande modarbejde andre makroøkonomiske ubalancer som overdreven privat gældsætning eller forskelle i inflationsudviklingen. Makroøkonomiske ubalancer bør overvåges regelmæssigt inden for euroområdet, med henblik på at foreslå konkrete løsningstiltag.

Retningslinje 4: Optimering af støtte til forskning, udvikling og innovation, styrkelse af videns-trekanten og frigørelse af den digitale økonomis potentiale

Medlemslandene bør gennemgå politikkerne for forskning, udvikling og innovation og sikre sig, at de offentlige investeringer er tilstrækkelige, effektive og orienterede mod højere vækst og samtidig adresserer store udfordringer som klimaforandringer, aldring osv. Reformer bør understøtte høj kvalitet og specialisering, herunder gennem nationale og internationale netværk, offentlig-private samarbejder, forbedring af universiteters og forskningsinstitutioners styring samt fremme af forskermobilitet o.l. Politikkerne for forskning, udvikling og innovation bør tænkes ind i en EU-kontekst for at realisere skalafordele og undgå spild.

Medlemslande bør forbedre rammebetingelserne for erhvervslivets forskning, udvikling og innovation, bl.a. gennem økonomiske incitament og gennem at lette adgangen til finansiering (inkl. risikovillig kapital), og sikre effektiv og kosteffektiv beskyttelse af immaterielle rettigheder. Der henvises desuden til retningslinjer 8 og 9 i forhold til at forbedre uddannelse og fremme kvalificeret arbejdskraft.

Medlemslandene bør desuden fremme adgangen til højhastighedsinternet for at understøtte vidensamfundet og etablere passende rammebetingelser for en hurtig udvikling af et digitalt indre marked, som giver bred adgang til indhold og tjenesteydelser online.

Retningslinje 5: Forbedring af ressource-effektivitet og reduktion af drivhusgasudledninger

Medlemslandene bør arbejde for, at økonomisk vækst afkobles fra større ressourceforbrug, at vende klimaudfordringerne til et vækstområde samt gøre brug af deres naturressourcer på en efficient måde. Medlemslande bør gøre brug af markedsorienterede værktøjer, herunder beskatning, for bl.a. at understøtte grøn vækst og jobs, tilskynde til brugen af vedvarende energi og fremme af energibesparelser. Medlemslandene bør anvende reguleringsmæssige, ikke-regulatoriske og fiskale værktøjer, herunder energistandarder for produkter og bygninger, subsidier, præferentielle lån og ”grønne udbud” til at tilskynde til omkostningseffektive omlægninger af produktions- og forbrugsmønstre, understøtte overgangen til en miljø- og klimavenlig økonomi og arbejde i retning af, at transporterhvervet og energiproduktionen afkobles fossile brændsler. Medlemslandene bør opgradere og fremme transport- og energiinfrastrukturer, der hænger sammen på tværs af grænserne, herunder gennem aktivering af EU-midler.

Retningslinje 6: Forbedring af erhvervslivets og forbrugernes rammevilkår og modernisering af det industrielle grundlag

Medlemslandene bør sikre et velfungerende indre marked for både borgere og forbrugere ved at sikre et frit og konkurrencedygtigt marked for varer og serviceydelser, særligt ved at fremme integration i det indre marked og effektiv imple-

mentering og håndhævelse af de fælles regler samt udvikling af den nødvendige infrastruktur. Medlemslandene bør fortsætte forbedringen af erhvervslivets rammebetingelser bl.a. gennem modernisering af den offentlige administration, reduktion af de administrative byrder, og ved at fjerne skattebarrierer, understøtte små og mellemstore virksomheder og iværksættere, samt sikre stabile og integrerede finansielle markeder.

Medlemslande bør understøtte en moderne, diversificeret, konkurrencedygtig og ressource- og energieffektiv erhvervsstruktur og industri, bl.a. gennem at understøtte den nødvendige omstilling og omstrukturering af virksomheder og brancher i overensstemmelse med statsstøttere reglerne, konkurrencereglerne osv. Medlemsstaterne opfordres endvidere til tæt samarbejde med industri og interessenter med henblik på at styrke konkurrenceevne og bæredygtig udvikling, særligt ved at fremme virksomhedernes sociale ansvar mv.

Retningslinjerne for medlemslandenes beskæftigelsespolitik

Retningslinje 7: Forøgelse af deltagelsen på arbejdsmarkedet og nedbringelse af strukturel arbejdsløshed

Medlemslandene skal integrere og anvende de fælles principper for flexicurity, som godkendt af Det Europæiske Råd, i deres arbejdsmarkedspolitik for at øge erhvervsdeltagelsen, reducere strukturledigheden og bekæmpe segmentering og inaktivitet.

Medlemslandene bør øge dialogen med arbejdsmarkedets parter og bekæmpe segmentering på arbejdsmarkedet ved at adressere midlertidig beskæftigelse, underbeskæftigelse og sort arbejde. Kvaliteten af job og arbejdsforhold bør adresseres ved at bekæmpe lave lønninger, sikre tilstrækkelig dækning af det sociale sikkerhedssystem og sikre at arbejdsmarkedssystemet er målrettet og åbent for alle.

For at øge konkurrenceevnen og beskæftigelsen, særligt for de lavest uddannede, bør medlemslandene gennemgå skatte- og overførselssystemerne m.v. for at fremme højere tilbagetrækningsalder, ligestilling og integration af unge, handicappede, legale immigranter og andre udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Der bør arbejdes med ordninger, der skaber balance mellem arbejde og fritid, og som derfor kan hæve beskæftigelsen særligt blandt yngre, ældre og kvinder, herunder tiltag der kan få højtuddannede kvinder til at blive på arbejdsmarkedet. Medlemslandene bør også fjerne barrierer for jobskabelse inden for f.eks. plejesektoren og grønne industrier.

Retningslinje 8: Udvikling af en kvalificeret arbejdsstyrke der passer til arbejdsmarkedets behov samt fremme af kvaliteten af jobs og livslang læring

Medlemslandene skal fremme arbejdskraftens produktivitet og beskæftigelsesduelighed gennem gode grunduddannelser samt efteruddannelsesmuligheder tilpasset arbejdsmarkedets behov samt øget erhvervsmæssig og geografisk mobilitet. I samarbejde med arbejdsmarkedets parter og erhvervslivet bør adgangen til efteruddannelse og karrierevejledning forbedres kombineret med bedre information om ledige stillinger og promovning af opstart af egen virksomhed. Oprustningen af uddannelser bør finansieres i samarbejde mellem EU, medlemsstater, individer og arbejdsgivere. Der bør særligt arbejdes for at hjælpe unge uden for arbejde eller uddannelse gennem ordninger, der hjælper nyuddannede i job eller videre uddan-

nelse, og gribe hurtigt ind, når unge bliver arbejdsløse. Uddannelsessystemets evne til at reagere på arbejdsmarkedet behov bør understøttes gennem regelmæssig opfølgning.

Retningslinje 9: Forbedring af afkastet af uddannelsessystemer på alle niveauer og større deltagelse i tertiær uddannelse

For at sikre adgang til uddannelser af høj kvalitet bør medlemslandene investere effektivt i uddannelsessystemerne for at højne det generelle niveau af arbejdsstyrkens kvalitet. Tiltag bør dække alle uddannelsesniveauer, herunder grundskole, universiteter og videreuddannelse. Reformer bør tage udgangspunkt i de kvalifikationer, der er nødvendige i et videnssamfund. Medlemslande bør udvikle fleksible indlæringsmetoder og fremme samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne og arbejdsmarkedet. Medlemslande bør ydermere arbejde for at styrke undervisningserhvervet, øge mobiliteten af undervisere og unge under uddannelse og sætte ind for at mindske andelen af unge, der hverken er i arbejde eller uddannelse.

Retningslinje 10: Fremme af social inklusion og fattigdomsbekæmpelse

Medlemslandenes tiltag for at reducere fattigdom bør sigte efter fuld deltagelse i samfundet og økonomien og udvidelse af jobmuligheder. Fokus bør også være at skabe lige muligheder og adgang til f.eks. sundhedsydelser, og bekæmpe diskriminering. Ligeledes for at bekæmpe social udstødelse, bemyndige borgere og fremme deltagelse på arbejdsmarkedet bør medlemslandene styrke social beskyttelse, livslang læring og aktive inklusionspolitikker for at sikre muligheder og skærme folk mod eksklusion. Velfærdsydelser og pensionsordninger bør moderniseres for at sikre, at de kan dække alle og sikre tilstrækkelig høj indkomst og adgang til sundhedsydelser, og på samme tid være holdbart finansieret. Støtte fra det offentlige bør sikre indkomstsikkerhed i overgangsperioder og at reducere fattigdom særligt for grupper med størst risiko for social udstødelse. Medlemslandene bør også aktivt fremme en social økonomi og social innovation til støtte for de svageste.

Hjemmelsgrundlag

De integrerede retningslinjer er formelt sammensat af to sæt retningslinjer. Dels de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, der er hjemlet i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes artikel 121, stk. 2. Dels retningslinjerne for medlemslandenes beskæftigelsespolitikker, der er hjemlet i traktatens artikel 148, stk. 2. Det er i traktaten angivet eksplicit, at beskæftigelsesretningslinjerne skal være i overensstemmelse med de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG). Rådet træffer beslutning om de integrerede retningslinjer på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner herom, jf. proceduren i de nævnte artikler. For så vidt angår retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken, skal Rådet forinden høre Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet skal ikke høres vedr. de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer.

Nærhedsprincippet

Medlemslandene har selv ansvaret for deres økonomiske politik, herunder beskæftigelsespolitikken og de mikro- og makroøkonomiske aspekter af den økonomiske politik. Ifølge traktaten er den økonomiske politik dog at betragte som forhold af fælles interesse, som skal samordnes i Rådet gennem de overordnede økonomisk

politiske retningslinjer. Da retningslinjerne er eksplicit hjemlet i traktaten, finder regeringen at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres vedr. beskæftigelsesretningslinjerne, men ikke de overordnede økonomisk politiske retningslinjer. Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om udkastet til de integrerede retningslinjer (eller de deri indeholdte retningslinjer for beskæftigelsespolitikken), som er til drøftelse på ECOFIN den 18. maj 2010.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

De integrerede retningslinjer har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

De integrerede retningslinjer har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De integrerede retningslinjer ventes ikke i sig selv at have samfundsøkonomiske konsekvenser. En bedre koordinering af den økonomiske politik i EU forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Høring

Kommissionens forslag til de integrerede retningslinjer har ikke været i ekstern høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til de integrerede retningslinjer har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Det bemærkes, at forslaget vil blive forelagt udvalget til orientering d. 12. maj 2010 som led i finansministerens forelæggelse af dagsordenen for ECOFIN-mødet d. 18. maj 2010, hvor der ventes at være en orienteringsdebat om Kommissionens forslag til integrerede retningslinjer.

Det bemærkes, at Europa 2020-strategien har været forelagt for udvalget til orientering, senest forud for ECOFIN-mødet og mødet i Det Europæiske Råd i marts samt forud for mødet i det generelle råd i april.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt de foreslåede integrerede retningslinjer med forbehold for den endelige formulering af Europa 2020-strategiens fem konkrete målsætninger, som endnu udestår, og tilpasningen af de integrerede retningslinjer i lyset heraf.

Regeringen lægger vægt på, at de integrerede retningslinjer bidrager til vækst, beskæftigelse og finanspolitisk holdbarhed, jf. regeringens høringssvar til Kommissionen i februar 2010 vedr. Europa 2020-strategien, samt understøtter en effektiv koordinering af den økonomiske politik i EU med dette formål, herunder ved at bidrage til en effektiv økonomisk reformstrategi. I forlængelse heraf støttes det, at de integrerede retningslinjer er færre og mere målrettede end de forrige integrerede retningslinjer.

Regeringen lægger navnlig vægt på, at retningslinje 10 vedr. social inklusion udformes således, at den ikke vanskeliggør udsatte gruppers adgang til arbejdsmarkedet, og er forenelig med det i Danmark planlagte arbejde med at bekæmpe social eksklusion baseret på en bred definition af social eksklusion og fattigdom og ikke alene relative indkomstmål, jf. regeringens ”Danmark 2020”.

Generelle forventninger til andre landes holdning

Der ventes generel opbakning til forslaget til nye integrerede retningslinjer.