



Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9198/16

ECOFIN 450
UEM 197
SOC 314
EMPL 210
COMPET 284
ENV 329
EDUC 184
RECH 176
ENER 192
JAI 438

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9125/16 ECOFIN 417 UEM 167 SOC 281 EMPL 177 COMPET 254 ENV 298 EDUC 154 RECH 146 ENER 159 JAI 404 - COM(2016) 328 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Ierland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Ierland

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 328 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van...

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Ierland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Ierland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- 1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Ierland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. De Commissie heeft op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd³. Als land dat de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Ierland ervoor te zorgen dat de aanbeveling volledig en tijdig wordt uitgevoerd.

³ PB C 96 van 11.3.2016, blz. 1.

- 2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Ierland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Ierland bij de tenuitvoerlegging van de door de Raad op 14 juli 2015 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Ierland naar zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft gemaakt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Ierland met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Het is met name essentieel om de hoge netto externe passiva en publieke en private schuld aan te pakken die, ondanks verbeteringen, kwetsbaarheden vormen.
- 3) Op 29 april 2016 heeft Ierland zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Vanwege de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn zij tegelijkertijd geëvalueerd.
- 4) Relevante landspecifieke aanbevelingen zijn aangepakt in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Zoals bepaald in artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie, wanneer het noodzakelijk is om de uitvoering van de relevante aanbevelingen van de Raad te ondersteunen, een lidstaat verzoeken de partnerschapsovereenkomst en de relevante programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezonde economische governance nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.

⁴ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- 5) Ingevolge de intrekking van de buitensporigtekortprocedure is Ierland momenteel aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2016, waarin van een ongewijzigd beleid wordt uitgegaan, voorziet de regering geleidelijke verbeteringen van het nominale saldo totdat in 2018 een overschot van 0,4% van het bbp wordt bereikt. De herziene begrotingsdoelstelling op middellange termijn ~~Er zal naar verwachting~~ zal naar verwachting in 2018 worden bereikt. De jaarlijkse wijziging van het herberekende⁵ structurele saldo van 0,1% van het bbp in 2016 zorgt echter niet voor voldoende vooruitgang naar de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Volgens het stabiliteitsprogramma zal naar verwachting de overheidsschuldquote in 2016 tot 88,2 % dalen en in 2017 tot 85,5 % blijven afnemen. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De maatregelen die nodig zijn om vanaf 2017 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, zijn echter niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is er, bij ongewijzigd beleid, in 2016 een risico van enige afwijking van de aanbevolen begrotingsaanpassing, terwijl Ierland er naar verwachting in 2017 aan zal voldoen. Ierland zal volgens de prognoses in 2016 en 2017 aan de overgangsregel voor de schuld voldoen. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat Ierland naar verwachting in grote lijnen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Niettemin zullen verdere maatregelen nodig zijn om in 2016 voor naleving te zorgen.
- 6) De inspanningen om de belastinggrondslag te verbreden waren beperkt, en bij de recente fiscale maatregelen lag de focus op verlagingen en aftrekken. Er moet verdere vooruitgang worden geboekt naar het efficiënter en groeivriendelijker maken van het belastingstelsel. De Ierse autoriteiten voeren een doorrollend programma van evaluaties van belastingkortingen uit, waarvan de resultaten in een jaarverslag worden gepubliceerd. Het evaluatieproces heeft echter geen betrekking op btw-gerelateerde belastingkortingen en er is nog ruimte om de belastinggrondslag te verbreden via verhogingen van de minst verstorende belastingen.

⁵ Het structurele saldo zoals de Commissie dat op basis van de informatie in het convergentieprogramma heeft herberekend volgens de algemeen aanvaarde methode.

- 7) Kosteneffectiviteit, gelijke toegang en duurzaamheid blijven kritieke uitdagingen voor de gezondheidszorg. Op bepaalde onderdelen wordt bij de hervormingen vooruitgang geboekt, maar de uitgaven voor geneesmiddelen blijven, vooral vanwege de hoge kosten van geneesmiddelen waarvoor er maar één leverancier is, wegen op de kosteneffectiviteit. Financiële management- en informatiesystemen blijven zwak, en ongelijke toegang tot de eerstelijnszorg is nog steeds een probleem. Ongeveer 40 % van de bevolking heeft kosteloze toegang tot huisartsen, terwijl de rest de volledige kosten draagt. De brede hervorming van de gezondheidszorg wordt door significante onzekerheid omringd wegens het dilemma waarmee het universele ziekteverzekeringsmodel wordt geconfronteerd.
- 8) De infrastructuurbehoeften moeten worden aangepakt om duurzame en evenwichtige groei te bevorderen. Na een piek van 5,2 % van het bbp in 2008 zijn de publieke investeringen tot een dieptepunt van 1,8 % van het bbp gedaald in 2013, alvorens licht te herstellen in 2014, hoewel ze nog steeds ver onder het EU-gemiddelde liggen. Bovendien lijkt de crisis wat betreft de samenstelling van de overheidsuitgaven tot een structurele verschuiving van investeringen naar lopende uitgaven te hebben geleid. In 2010-2013 bedroegen de kapitaaluitgaven gemiddeld slechts 4,8 % van het totaal, dat is minder dan de helft van het langetermijn-gemiddelde gedurende 1995-2008. Zeven jaren van sterk gedaalde overheidsinvesteringen hebben een negatieve impact gehad op de kwaliteit en de toereikendheid van de infrastructuur en de overheidssteun voor immateriële investeringen. Er zijn cruciale zwaktes op het gebied van huisvesting, watervoorziening, openbaar vervoer en klimaatmitigatiecapaciteit. De vraag naar nieuwe huizen overschrijdt in de voornaamste stedelijke gebieden van het land momenteel ruimschoots het aanbod. De woningprijzen en huurprijzen in de stedelijke gebieden zijn dan ook, alvorens de groei vertraagde in 2015, sterk gestegen in 2014. Er blijkt momenteel geen sprake te zijn van overwaarderingen, maar beperkingen die de bouwsector en het woningaanbod aan banden leggen, waaronder sommige die verband houden met publieke infrastructuur, kunnen als zij niet worden opgelost tot onevenwichtigheden leiden. De verschuiving in de overheidsuitgaven heeft ook invloed gehad op de overheidssteun voor O&O en innovatie, die in 2014 onder de niveaus van 2007 lag. Momenteel staat Ierland in termen van publiek O&O als percentage van het bbp op de 22e plaats in de Unie. Dit heeft een negatieve impact op het concurrentievermogen van kleine en middelgrote ondernemingen.

- 9) De werkloosheid is tot onder het EU-gemiddelde gedaald en lag in maart 2016 op 8,6 %. De langdurige werkloosheid en de lage arbeidsintensiteit van de huishoudens blijven echter een bron van zorg. Hoewel de langdurige werkloosheid de afgelopen jaren is gedaald, blijft het percentage werklozen dat langdurig werkloos is met 56,3 % in het vierde kwartaal van 2015 hoog en hoger dan het EU-gemiddelde van 48,3 %. In 2014 (recentste vergelijkbare gegevens) was het percentage van de bevolking dat deel uitmaakt van huishoudens met een zeer lage arbeidsintensiteit, met name eenoudergezinnen, met 21,1 % het hoogste in de EU. Het percentage kinderen (0-17 jaar) met een risico op armoede of sociale uitsluiting is in 2014 gedaald tot 30,3 %, maar blijft hoger dan het EU-gemiddelde van 27,8 %. Het overeenkomstige cijfer voor eenoudergezinnen (62,5 % in 2014) is veel hoger dan het EU-gemiddelde (48,2 %).
- 10) Ierland is begonnen met de uitrol van het JobPath Programme om de behoeften van de langdurig werklozen aan te pakken en ontwikkelt momenteel een activeringsaanpak om diegenen aan te moedigen die een actievere rol in de beroepsbevolking kunnen en willen spelen. De uitdaging blijft om de werking van de diensten die hulp bieden bij het zoeken naar werk uit te breiden tot degenen die traditioneel van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, met inbegrip van mensen met een handicap en mensen met zorgtaken. De welzijnszorg heeft al bij al goed werk geleverd voor het indammen van de effecten van de crisis op armoede en ongelijkheid, maar er blijven belemmeringen voor inclusieve groei. Er is enige vooruitgang geboekt met het verlagen van de uitkeringen, maar er blijft bezorgdheid bestaan over de inactiviteitsvallen voor bepaalde huishoudens. Als percentage van de lonen behoren de nettokosten voor kinderopvang in Ierland tot de hoogste in de Unie: voor koppels zijn de kosten de op een na hoogste en voor alleenstaande ouders de hoogste van de Unie. Er blijft bezorgdheid over de kwaliteit van de voorzieningen voor kinderopvang. Zo lag in 2014 het percentage gediplomeerden werkzaam in de sector onderwijs en opvang voor jonge kinderen (15 %) ver onder het aanbevolen niveau. Er blijven discrepanties bestaan tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, terwijl in bepaalde gebieden tekorten aan vaardigheden zijn ontstaan, er zijn onvoldoende kansen op bijscholing en omscholing en de daling van de onderwijsuitgaven zou een negatieve impact op de onderwijsresultaten kunnen hebben.

- 11) De hoge hefboom van de private sector geeft aan dat er doorlopend problemen zijn met bijzondere waardeverminderingen op leningen. Eind juni 2015 bedroeg de niet-geconsolideerde schuld van de private sector 266,3 % van het bbp, dat is ruim boven het gemiddelde voor de eurozone. Hoewel het percentage oninbare leningen als gevolg van het economisch herstel en herstructureringsactiviteiten is blijven dalen, behoorde het op het einde van 2015, met meer dan 16 % van alle leningen van binnenlandse banken, nog steeds tot de hoogste in de eurozone. Bovendien was eind 2015 14,7 % van de hypotheekleningen achterstallig, 10 % ervan meer dan twee jaar. Hoewel er vooruitgang is, heeft de hypotheekherstructurering grotendeels een tijdelijk karakter, hetgeen wijst op een hernieuwd risico van wanbetaling, vooral in geval van macro-economische achteruitgang of externe schokken. Commerciële vastgoedleningen in het bezit van binnenlandse banken en zakelijke leningen en leningen aan kleine en middelgrote ondernemingen blijven, met een percentage oninbare leningen van 37,3 % respectievelijk 13,8 %, eveneens een zorg. Hoewel er vooruitgang is, zal het veel meer tijd en moeite kosten om deze leningen duurzaam te herstructureren. Persoonlijke insolventieprocedures, faillissement, examinership (rechterlijke bescherming naar Iers recht voor ondernemingen in moeilijkheden) en andere vormen van gedeeltelijke schuldhherstructurering om huishoudens en bedrijven weer levensvatbaar te maken, blijven onderbenut. De invoering van een centraal kredietregister vordert traag ondanks dat het cruciaal is voor een prudente kredietverlening.
- 12) De Legal Services Regulation Act 2015 is aangenomen, maar in een laat stadium in het aannemingsproces zijn toegevingen gedaan aan de advocatuur waardoor de oorspronkelijke ambitie van de hervorming sterk is teruggeschroefd. Met de tenuitvoerlegging van het nieuwe kader is pas begonnen, en het is nog te vroeg om er het volste vertrouwen in te hebben dat een en ander tot meer concurrentie en lagere kosten zal leiden. Op juridische diensten wordt in alle sectoren van de economie een beroep gedaan en de kosten ervan hebben invloed op het concurrentievermogen van Ierland. Een feitelijke vermindering van de kosten kan alleen worden verwezenlijkt als de concurrentiebevorderende en kostenverlagende maatregelen van het voorziene regelgevingskader na publieke raadplegingsprocessen wet worden of in voorschriften worden opgenomen die door de Legal Services Regulatory Authority moeten worden vastgesteld.

- 13) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Ierland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Ierland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Ierland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.
- 14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- 15) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 3.

⁶ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Ierland in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Na de correctie van het buitensporig tekort, in 2016 en in 2017 realiseren van een jaarlijkse budgettaire aanpassing van 0,6 % van het bbp naar de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Meevallers als gevolg van sterke economische en financiële omstandigheden alsook als gevolg van de verkoop van activa gebruiken om de schuld sneller te verminderen. Vermindering van de kwetsbaarheid voor economische schommelingen en schokken, onder meer door de belastinggrondslag te verbreden. Verbetering van de kwaliteit van de uitgaven, met name door het vergroten van de kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg en door prioriteit te geven aan kapitaaluitgaven door de overheid aan O&O en publieke infrastructuur, met name vervoer, waterdiensten en huisvesting.
2. Uitbreiding en versnelde uitvoering van activeringsbeleid om de arbeidsintensiteit van de huishoudens te verhogen en het armoederisico voor kinderen aan te pakken. Uitvoering van maatregelen om de arbeidsparticipatie te stimuleren door het geleidelijk afbouwen van uitkeringen en toeslagen. Verbetering van het aanbod van kwaliteitsvolle, betaalbare en voltijdse kinderopvang.
3. Afronding van houdbare herstructureringsoplossingen om het aantal oninbare leningen te verminderen, de schulden van de huishoudens houdbaar te maken en om kredietgevers ertoe aan te zetten de schulden van ondernemingen met een excessieve hefboom die weliswaar levensvatbaar zijn te verlichten. Versnelde infasering van een volledig operationeel centraal kredietregister voor alle categorieën kredietverleners en debiteurs.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter