



Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9223/16

ECOFIN 463
UEM 209
SOC 327
EMPL 223
COMPET 297
ENV 342
EDUC 198
RECH 189
ENER 205
JAI 453

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9137/16 ECOFIN 428 UEM 178 SOC 292 EMPL 188 COMPET 265 ENV 309 EDUC 165 RECH 157 ENER 170 JAI 415 - COM(2016) 340 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Oostenrijk en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Oostenrijk

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 340 final en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

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

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 de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

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,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

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 van het Europees Parlement en de Raad² ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Oostenrijk noemde als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie 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 goedgekeurd.³ Als land dat de euro als munt heeft en in het licht van de nauwe onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Oostenrijk ervoor te zorgen dat aan deze aanbeveling volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Oostenrijk gepubliceerd. Daarin werd een beoordeling gemaakt van de vooruitgang die Oostenrijk heeft geboekt bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen en bij de verwezenlijking van de nationale Europa 2020-doelstellingen. 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 er in Oostenrijk geen sprake is van macro-economische onevenwichtigheden.
- (3) Op 26 april 2016 heeft Oostenrijk zijn nationale hervormingsprogramma 2016 ingediend, en op 27 april 2016 zijn stabiliteitsprogramma 2016. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

² Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

³ PB C 96 van 11.3.2016, blz. 1

- (4) De relevante landspecifieke aanbevelingen zijn in aanmerking genomen bij 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 desbetreffende aanbevelingen van de Raad te ondersteunen, een lidstaat verzoeken de partnerschaps-overeenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen. De Commissie heeft in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.
- (5) In het stabiliteitsprogramma wordt aangegeven dat de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen aanzienlijk zijn, en wordt afdoende bewijs gegeven van de omvang en de aard van die extra begrotingskosten. De in aanmerking komende extra uitgaven bedroegen volgens de Commissie 0,09 % van het bbp in 2015 en worden momenteel geraamd op 0,26 % van het bbp in 2016. Die bedragen betekenen een opwaartse herziening van de ramingen in het ontwerpbegrotingsplan 2016, waarin extra uitgaven werden voorzien van ongeveer 0,08 % van het bbp in 2015 en ongeveer 0,16 % van het bbp in 2016. Op grond van de bepalingen van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen die extra uitgaven worden toegestaan aangezien de instroom van vluchtelingen een uitzonderlijke gebeurtenis is, de gevolgen ervan voor de Oostenrijkse overheidsfinanciën aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar zou worden gebracht wanneer een afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling wordt toegestaan. Aangezien Oostenrijk in 2015 zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling heeft behaald, heeft het voor dat jaar geen gebruik gemaakt van de mogelijke tijdelijke afwijking. Om er echter voor te zorgen dat Oostenrijk dezelfde tijdelijke afwijking wordt toegestaan als landen die hun budgettaire middellangetermijndoelstelling nog niet hebben behaald, mag Oostenrijk in 2016 en 2017 van de budgettaire middellangetermijndoelstelling afwijken met het bedrag dat voor 2015 werd geacht daarvoor in aanmerking te komen. In verband met een mogelijke extra afwijking in 2016 zal de Commissie in het voorjaar van 2017 een definitieve beoordeling maken, ook wat de in aanmerking komende bedragen betreft, op grond van de feitelijk waargenomen gegevens die de Oostenrijkse autoriteiten zullen verstrekken.

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).

- (6) Oostenrijk is momenteel onderworpen aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en aan de overgangsregel voor de schuld. In haar stabiliteitsprogramma 2016 voorziet de regering dat het nominale tekort in 2016 zal verslechteren tot 1,6 % van het bbp en daarna geleidelijk zal verbeteren tot 0,4 % van het bbp in 2020. Er wordt verwacht dat de budgettaire middellangetermijndoelstelling – een structureel tekort van 0,45 % van het bbp tot 2016 en na herziening een structureel tekort van 0,5 % van het bbp vanaf 2017 – vanaf 2018 wordt bereikt. Op basis van het herberekende structurele saldo zou de budgettaire middellangetermijndoelstelling echter pas vanaf 2019 worden bereikt. Volgens het stabiliteitsprogramma heeft de overheidsschuldquote in 2015 een piek van 86,2 % bereikt en zal die daarna geleidelijk teruglopen tot 76,6 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Tezelfdertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om vanaf 2017 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie bestaat het risico op een lichte afwijking in 2016. Indien de extra gevolgen van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen zoals die momenteel voor 2016 worden geraamd, echter eveneens uit de beoordeling worden gehouden, kan worden verwacht dat Oostenrijk in 2016 zal voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Bij ongewijzigd beleid bestaat er een risico dat in 2017 sterk van de aanbevolen aanpassing wordt afgeweken. De verwachte afwijking in 2017 zou echter niet langer significant zijn wanneer rekening wordt gehouden met de verdere marge die mogelijk voor 2016 wordt toegestaan in verband met de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen. Oostenrijk zal volgens de prognose in 2016 aan de overgangsregel voor de schuld voldoen en, na afloop van de overgangsperiode, in 2017 aan de schuldreductiebenchmark. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat het risico bestaat dat Oostenrijk niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zullen verdere maatregelen nodig zijn om de naleving in 2016 en 2017 te garanderen.
- (7) De budgettaire gevolgen van de recente belastinghervorming zijn nog niet helemaal duidelijk. Wanneer op budgettaire houdbaarheid gerichte maatregelen worden genomen, moet rekening worden gehouden met het feit dat de belastingdruk op arbeid, ondanks de recente hervormingen, hoog blijft en dat Oostenrijk in vergelijking met andere Europese landen een brede belastingwig heeft. Ondertussen worden groeivriendelijker fiscale bronnen waarmee de belastingdruk op arbeid kan worden verlicht, niet ten volle benut. Dit probleem kan worden aangepakt door maatregelen te nemen om de belastingdruk op arbeid te verleggen naar andere inkomstenbronnen die minder schadelijk zijn voor groei.

- (8) In 2015 bedroeg de arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie tussen 55 en 64 jaar 46,3 % (EU-gemiddelde: 53,3 %), waarmee Oostenrijk in de rangschikking van lidstaten de 19e plaats inneemt. Aanvullende maatregelen ter verhoging van de werkelijke pensioenleeftijd zijn sinds 2014 van kracht en hebben al enig effect gesorteerd. Het valt nog te bezien of de trend waarbij de effectieve pensioenleeftijd in Oostenrijk achterblijft bij het Uniegemiddelde, op de middellange termijn door die maatregelen kan worden gekeerd. Bovendien zijn mensen door de gestegen levensverwachting langer met pensioen. De wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen zal tussen 2024 en 2033 slechts geleidelijk worden verhoogd en aangepast aan die voor mannen. De wettelijke pensioenleeftijd stijgt in Oostenrijk niet mee met de toenemende levensverwachting. De Commissie schat dat de pensioenuitgaven tussen 2013 en 2040 met 0,8 % van het bbp zullen toenemen. Op de lange termijn (2060) zullen de pensioenuitgaven naar verwachting met 0,5 % van het bbp toenemen. Ook de uitgaven voor gezondheidszorg zullen naar verwachting tussen 2013 en 2040 met 1 % van het bbp toenemen, en met 1,3 % van het bbp tegen 2060. Samen met de verwachte stijging van de uitgaven voor langdurige zorg, houdt dit een middelgroot risico in voor de houdbaarheid van de begroting van Oostenrijk.
- (9) Tussen de verschillende bestuurslagen (federaal, deelstaten, lokaal) gelden complexe begrotingsregelingen en op veel beleidsgebieden, zoals gezondheidszorg, zijn de verantwoordelijkheden op het vlak van inkomsten en uitgaven niet goed op elkaar afgestemd. Volgens gegevens van de OESO uit 2014 hebben de decentrale overheden beleidsverantwoordelijkheden waarvoor de algemene overheidsuitgaven oplopen tot 16 % van het bbp, terwijl die overheden slechts voor ongeveer 2 % van het bbp aan decentrale belastingen innen. Die complexiteit is duur en kan een verminderde begrotingsdiscipline tot gevolg hebben. Momenteel wordt onderhandeld over de verdeling van inkomsten tussen de drie bestuursniveaus voor de periode vanaf 2017, wat de gelegenheid biedt deze kwestie aan te pakken.
- (10) Oostenrijk heeft van oudsher een van de laagste werkloosheidscijfers in de Unie. Sinds 2011 is de werkloosheid evenwel toegenomen, tot 5,7 % in 2015. Ook de jeugdwerkloosheid is laag: in 2015 ging het om 10,6 % van de actieve 15- tot 24-jarigen. Oostenrijk kent eveneens een hoge arbeidsparticipatie. Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen met 70,2 % boven het EU-gemiddelde ligt, werkt een relatief groot deel van de vrouwen deeltijds om te kunnen zorgen voor kinderen of ouderen. Die omstandigheden dragen ertoe bij dat Oostenrijk in de EU een van de grootste loonverschillen en een grote pensioenkloof tussen mannen en vrouwen heeft. Voor oudere werknemers (van 55 tot 64 jaar) ligt de arbeidsparticipatie onder het EU-gemiddelde.

- (11) Oostenrijk heeft zijn nationale Europa 2020-doelstellingen voor onderwijs al ruimschoots behaald. In 2015 bedroeg het schooluitvalpercentage 7,3 % en het aantal tertiair opgeleiden 38,7 %. De onderwijsresultaten hangen echter sterk af van de sociaal-economische achtergrond. De intergenerationele mobiliteit in het onderwijs behoort tot de laagste van alle OESO-landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn. De schooluitval is bij migrantenkinderen bijna drie keer hoger dan bij autochtone leerlingen en vormt een extra uitdaging om jonge vluchtelingen en migranten die minstens de leerplichtige leeftijd hebben bereikt in het onderwijs- en opleidingssysteem te integreren.
- (12) Hoewel de Oostenrijkse banken op zowel binnenlandse als buitenlandse markten nog met problemen worden geconfronteerd, hebben de toezichtsmaatregelen op nationaal en Europees niveau geholpen bij de aanpak van risico's die zijn ontstaan door de afnemende kwaliteit van Midden-, Oost- en Zuidoost-Europese activa. Wat de herstructurering en afwikkeling van noodlijdende financiële instellingen betreft, zijn de budgettaire risico's al in de overheidsrekeningen doorberekend. Hoewel verdere risico's niet kunnen worden uitgesloten, lijken die beperkt te zullen blijven tot de erfenis uit het verleden voor enkele specifieke instellingen.
- (13) Oostenrijk heeft een hogere investeringsgraad dan het EU-gemiddelde voor alle componenten van het bbp behalve woningen. Sinds 2012 kent Oostenrijk echter een periode van zwakke investeringen, ondanks solide bedrijfsliquiditeiten en gunstige financieringsvoorwaarden. Om investeringen en groei te stimuleren moeten de administratieve complexiteiten en obstakels worden weggenomen. Zo zijn regelgevende belemmeringen en administratieve lasten op het gebied van dienstverlening niet bevorderlijk voor het oprichten van nieuwe bedrijven. Met betrekking tot de belemmeringen voor het oprichten van interdisciplinaire ondernemingen, waarop wordt gewezen in de landspecifieke aanbevelingen van 2015, is Oostenrijk verbeteringen beginnen te onderzoeken, maar er zijn nog geen beslissingen genomen. In de zakelijke dienstverlening worden specifieke problemen veroorzaakt door beperkende vergunningseisen en, met betrekking tot bepaalde beroepen, beperkingen ten aanzien van rechtsvorm en aandeelhouderschap, wat leidt tot een lage marktdynamiek en een negatieve productiviteitsgroei. In het door Oostenrijk ingediende actieplan, dat het resultaat is van de wederzijdse evaluatie betreffende de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen, wordt maar een beperkt aantal acties voorgesteld, hoewel er duidelijk ruimte is voor meer ambitieuze voorstellen.

- (14) De hoge instroom van vluchtelingen in het afgelopen jaar heeft een aantal sociale en economische gevolgen voor Oostenrijk. Terwijl de instroom van vluchtelingen wellicht de overheidsuitgaven en de binnenlandse vraag – en dus het bbp – op de korte termijn zal doen stijgen, zijn de gevolgen op de middellange termijn voor werkgelegenheid en groei afhankelijk van de mate waarin vluchtelingen met succes op de arbeidsmarkt en in de samenleving worden geïntegreerd, onder meer via educatieve ondersteuning. Deze kwestie staat hoog op de politieke agenda, zowel op EU- als op lidstaatniveau, en zal nauwlettend worden gemonitord en geanalyseerd, onder meer in het landverslag 2017.
- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Oostenrijk 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 Oostenrijk zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Oostenrijk, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de 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.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies⁵ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

⁵ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Oostenrijk in de periode 2016-2017 de volgende actie onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2016 en 2017 niet verder afwijkt dan is toegestaan in verband met de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen in 2015 en daartoe in 2017 een jaarlijkse budgettaire aanpassing van 0,3 % van het bbp realiseren, tenzij de middellangetermijndoelstelling met een kleinere inspanning wordt gehaald. Waarborgen van de houdbaarheid van het zorgstelsel, alsmede de houdbaarheid van het pensioenstelsel door de wettelijke pensioenleeftijd mee te laten stijgen met de levensverwachting. Vereenvoudigen, rationaliseren en stroomlijnen van de budgettaire betrekkingen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuursniveaus.
2. Verbeteren van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Maatregelen nemen om de onderwijsresultaten van achterstandsjongeren, vooral die met een migratieachtergrond, te verbeteren.
3. Op het vlak van dienstverlening, wegnemen van administratieve en regelgevende belemmeringen voor investeringen, zoals beperkende vergunningseisen en beperkingen ten aanzien van rechtsvorm en aandeelhouderschap en obstakels voor het oprichten van interdisciplinaire ondernemingen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
