



Brussel, 12 juni 2017
(OR. en)

9282/17

ECOFIN 391
UEM 140
SOC 370
EMPL 285
COMPET 388
ENV 487
EDUC 215
RECH 171
ENER 210
JAI 468

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	ST 9229/17 ECOFIN 362 UEM 111 SOC 340 EMPL 255 COMPET 357 ENV 457 EDUC 185 RECH 141 ENER 181 JAI 432 - COM(2017) 519 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Oostenrijk en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Oostenrijk

Voor de delegaties gaat hierbij de in hoofde genoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2017) 519 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Oostenrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 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 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad² het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Oostenrijk niet heeft genoemd 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, die op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 21 maart 2017 heeft de Raad de Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.³
- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, moet Oostenrijk ervoor zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbeveling 1.
- (3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Oostenrijk gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Oostenrijk bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Oostenrijk in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Oostenrijk heeft op 21 april 2017 zijn nationaal hervormingsprogramma 2017 en op 2 mei 2017 zijn stabiliteitsprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, 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 92 van 24.3.2017, blz. 1.

- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de lidstaten voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschaps-overeenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (6) Oostenrijk valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2017 voorziet de regering dat het nominale tekort in 2017 zal verbeteren tot 1,0% van het bbp en in 2021 0,3% van het bbp zal bedragen. Er wordt verwacht dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn - een structureel tekort van 0,45% van het bbp tot 2016 en daarna 0,5% van het bbp - in 2019 wordt bereikt. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk afnemen van 84,6 % in 2016 tot 71,0% in 2021. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig als wordt uitgegaan van een sterke groei van de investeringen en uitvoer in 2017 en 2018.

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).

- (7) In het stabiliteitsprogramma wordt aangegeven dat de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen en de veiligheidsgerelateerde maatregelen aanzienlijk zijn en wordt afdoende bewijs geleverd voor de omvang en de aard van die extra kosten voor de begroting. De in aanmerking komende extra uitgaven bedroegen volgens de Commissie in 2016 0,25 % van het bbp voor de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen en 0,04% van het bbp voor maatregelen in verband met veiligheid. Voor 2017 wordt de extra impact van de veiligheidsgerelateerde maatregelen ten opzichte van 2016 op 0,01 % van het bbp geraamd. Op grond van de bepalingen van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen deze extra uitgaven worden toegestaan, voor zover de toestroom van vluchtelingen alsook de ernst van de terreurdreiging ongewone gebeurtenissen zijn, de gevolgen ervan voor de overheidsfinanciën van Oostenrijk aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar zou worden gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Daarom is de vereiste aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2016 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met die extra kosten in verband met vluchtelingen en veiligheid. Wat 2017 betreft, zal in het voorjaar van 2018 een definitieve beoordeling, met inbegrip van de in aanmerking komende bedragen, worden gemaakt op grond van de feitelijk waargenomen gegevens die de Oostenrijkse autoriteiten zullen verstrekken.

- (8) Op 12 juli 2016 deed de Raad Oostenrijk de aanbeveling ervoor te zorgen dat de afwijking van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn beperkt zou blijven tot wat is toegestaan in verband met de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen⁵ en daartoe in 2017 een jaarlijkse begrotingsaanpassing van 0,3 % van het bbp te realiseren, tenzij de doelstelling op middellange termijn met een geringere inspanning wordt gehaald. Op basis van de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie wordt vereist dat het structurele saldo in 2017 stabiel blijft, rekening houdend met de toegekende marges. De prognoses van de Commissie wijzen op een risico dat in 2017 enigszins zal worden afgeweken van die vereiste. Op basis van de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zou Oostenrijk in 2018 ervoor moeten zorgen dat de nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven⁶ niet hoger uitkomt dan 2,2%, hetgeen overeenstemt met een verbetering van het structurele saldo met 0,3% van het bbp.⁷ Bij ongewijzigd beleid bestaat het gevaar dat in 2018 enigszins zal worden afgeweken van die vereiste. Tegelijk is de verwachting dat Oostenrijk in 2017 en 2018 de schuldregel zal naleven. Al met al is de Raad van oordeel dat Oostenrijk klaar moet staan verdere maatregelen te nemen om naleving te garanderen in 2017 en 2018.

⁵ Oostenrijk mag tot 2017 en 2018 van zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn afwijken door de extra kosten voor de begroting die met betrekking tot de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen in 2015 en maatregelen die verband houden met veiligheid in 2016 werden gemaakt, aangezien tijdelijke afwijkingen telkens worden overgedragen voor een periode van in totaal drie jaar.

⁶ De netto-overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden uitgestreken over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

⁷ Voor Oostenrijk houdt de aanpassingsvereiste in 2018 rekening met de marge met betrekking tot buitengewone gebeurtenissen (toegekend voor 2016) aangezien tijdelijke afwijkingen worden overgedragen voor een periode van drie jaar.

- (9) Door de snel toenemende vergrijzing vormen de pensioen- en gezondheidszorguitgaven een middelgroot risico voor de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn. De overheidsuitgaven van Oostenrijk voor pensioenen zijn vrij hoog in vergelijking met andere lidstaten en zullen naar verwachting tegen 2060 stijgen met 0,5 procentpunt van het bbp. Dit in vergelijking met het Uniegemiddelde, waarvan wordt verwacht dat het in dezelfde periode zal dalen met 0,2 procentpunt van het bbp. De effectieve pensioenleeftijd, die ondanks recente hervormingen laag blijft, is een van de belangrijkste oorzaken van de hoge pensioenuitgaven. Uitgedrukt als de gemiddelde uittredingsleeftijd is de effectieve pensioenleeftijd 62 jaar en 6 maanden voor mannen en 61 jaar voor vrouwen, hetgeen een stuk lager is dan het Uniegemiddelde van 63 jaar en 7 maanden voor mannen en 62 jaar en 7 maanden voor vrouwen (2014). Daarnaast is de huidige wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen met 60 jaar een van de laagste in de EU. De harmonisatie met de wettelijke pensioenleeftijd van mannen zal pas in 2024 worden ingezet. Door de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan veranderingen in de levensverwachting kan de duurzaamheid van het pensioenstelsel in tijden van vergrijzing worden vergroot en kan de effectieve pensioenleeftijd worden verhoogd.
- (10) Verwacht wordt dat de reeds hoge overheidsuitgaven voor gezondheidszorg op middellange en lange termijn aanzienlijk zullen stijgen, namelijk met 1,3 procentpunten van het bbp tegen 2060, terwijl het Uniegemiddelde 0,9 procentpunten bedraagt. De voornaamste oorzaak van de hoge uitgaven is de grote ziekenhuissector, terwijl de minder dure ambulante zorg onderbenut blijft. Het aandeel van de ziekenhuisuitgaven in de gehele gezondheidszorguitgaven is een van de hoogste in de Unie. De recente initiatieven voor een betere verstrekking van eerstelijnszorg moeten dan ook grondig worden uitgevoerd, ook via de ondersteuning van nieuwe financiële overeenkomsten tussen gezondheidszorgverstrekkers en fondsen voor sociale zekerheid. Bovendien maakt de Oostenrijkse ziekenhuissector onvoldoende gebruik van efficiënte overheidsopdrachten zoals openbare aanbestedingen op Unieniveau (0,23% van het bbp, Uniegemiddelde is 0,62%), bundeling van aanbestedingen en toekenningscriteria die niet op prijs zijn gebaseerd.
- (11) De wet over de inkomensverdeling tussen de bestuursniveaus van 2017 heeft geholpen om de financiële betrekkingen tussen de verschillende bestuursniveaus in Oostenrijk te vereenvoudigen. Het begrotingskader blijft echter te ingewikkeld op het vlak van bevoegdheden en financiële regelingen, en heeft nog steeds te lijden onder de discrepanties tussen de beperkte bevoegdheid die lokale en federale overheden hebben om inkomsten te genereren en hun uitgebreidere verantwoordelijkheden op het vlak van uitgaven.

- (12) De belastinghervorming van 2016 heeft de belastingwig weliswaar verminderd van 49,5% tot 46,7%, maar in vergelijking met het Uniegemiddelde van 40,6% is die nog steeds vrij hoog (de cijfers hebben betrekking op een alleenstaande met een gemiddeld inkomen en zonder kinderen). Zonder indexaanpassing van de belastingschijven aan de inflatie, zal de belastingwig opnieuw geleidelijk toenemen als gevolg van de jaarlijkse fiscal-drag. Tegelijk wordt te weinig gebruik gemaakt van meer groeivriendelijke inkomstenbronnen, zoals periodieke vastgoedbelastingen, voornamelijk omdat de belastinggrondslag verouderd is. Inkomsten uit periodieke vastgoedbelastingen liggen in Oostenrijk met 0,2% van het bbp erg laag in vergelijking met het Uniegemiddelde van 1,6% van het bbp in 2014. Ook het impliciete belastingtarief voor energie is vrij laag, hetgeen wijst op onontgonnen potentieel voor milieubelastingen, waarin ook positieve stimulansen voor gedragsveranderingen zitten.
- (13) Hoewel de Oostenrijkse arbeidsmarkt beter presteert dan die van de meeste lidstaten, blijven er nog een aantal problemen. Met name het arbeidsmarktpotentieel van vrouwen blijft onderbenut, zoals blijkt uit de grote genderloonkloof die onder meer voortvloeit uit het grote aantal deeltijds werkende vrouwen. In 2015 bedroeg de genderloonkloof 21,7% terwijl het Uniegemiddelde 16,3% was. Het bovengemiddeld grote aantal deeltijds werkende vrouwen heeft voornamelijk te maken met de zorg voor kinderen en bejaarden. Het aantal plaatsen voor de opvang van kinderen jonger dan 3 jaar bedroeg in 2015 25,5%, hetgeen nog steeds aanzienlijk onder de doelstelling van Barcelona (33%) ligt.
- (14) Oostenrijk heeft zijn nationale Europa 2020-doelstellingen voor onderwijs al ruimschoots behaald. De onderwijsresultaten hangen echter in grote mate samen met de sociaal-economische achtergrond, zoals ook blijkt uit de resultaten van het programma voor internationale studentenbeoordeling (PISA) van de OESO voor 2015. Bovendien zijn de onderwijsresultaten van leerlingen met een migratie-achtergrond aanzienlijk slechter dan die van leerlingen zonder migratie-achtergrond. In 2016 was de kans dat in het buitenland geboren scholieren voortijdig de middelbare school verlieten, 2,7 maal groter dan bij in Oostenrijk geboren scholieren. Het integratieprobleem treft ook in Oostenrijk geboren kinderen van migranten. Daarnaast moet Oostenrijk ook een groot aantal asielzoekers en vluchtelingen in het onderwijssysteem integreren.

- (15) Uit de ontwikkelingen in de banksector blijkt een gestage maar trage verbetering. De kapitalisatie van de Oostenrijkse banken blijft onder die van de andere lidstaten, en het vermogen om winst te genereren op de binnenlandse markt staat onder druk. Met betrekking tot internationale operaties zijn de kwaliteit van activa en de winstgevendheid verder gestegen in meerdere markten in Midden-, Oost- en Zuidoost-Europa, maar er zijn nog zwakke punten. Intussen tonen de stijging van de vastgoedprijzen en de heropleving van de hypothecaire leningen het belang van macro-prudentiële maatregelen aan.
- (16) In 2016 was er opnieuw groei van investeringen, maar investeringen door kmo's en in de dienstensector bleven zwaktes vertonen. Oostenrijk erkende dat het oprichten en uitbreiden van bedrijven belangrijk is voor nieuwe investeringen (die dus verder gaan dan vervangings-investeringen) en voor de daarmee gepaard gaande creatie van banen. Oostenrijk heeft dan ook voor zichzelf de ambitieuze doelstelling vastgesteld om de digitale transformatie te bevorderen en het traditioneel lage aantal nieuwe ondernemingen (7,4% tegenover het Uniegemiddelde van 10,8%) en de trage groei (7,3% snelgroeiende ondernemingen, tegenover het Uniegemiddelde van 9,2%) aan te pakken. Een aantal specifieke maatregelen werd al aangekondigd, met een combinatie van het wegnemen van belemmeringen voor investeringen en betere raamvoorwaarden voor financiering met eigen vermogen, de promotie van het ondernemerschap en fiscale stimulansen.

- (17) In de sector zakelijke dienstverlening en aanverwante beroepen bestaat nog veel belemmerende regelgeving en zijn met name voor architecten en ingenieurs de beperkingen strikter dan het Uniegemiddelde. Bovendien ligt voor deze beroepen, net als voor advocaten, accountants/belastingadviseurs, octrooi-gemachtigden, vastgoedmakelaars en toeristengidsen, het opzeggingspercentage lager dan het Uniegemiddelde, hetgeen lijkt te wijzen op vrij weinig dynamisme en concurrentie in de zakelijke dienstverlening in Oostenrijk. De belemmeringen zijn onder meer 1) beperkingen inzake aandeelhouders en bedrijfsvormen voor architecten, ingenieurs en octrooi-advocaten, 2) multidisciplinaire beperkingen voor architecten en ingenieurs en 3) zeer uitgebreide activiteitengebieden die zijn voorbehouden voor architecten, ingenieurs en toeristengidsen. Het verminderen van deze belemmeringen zou kunnen resulteren in intensere concurrentie, waarbij meer bedrijven de markt betreden, hetgeen de consument voordelen kan bieden in de vorm van lagere prijzen. Hierover werden in januari 2017 aanbevelingen gedaan in een mededeling van de Commissie, die deel uitmaakte van een pakket maatregelen om belemmeringen in de dienstenmarkten aan te pakken.
- (18) Oostenrijk heeft aanzienlijke inspanningen geleverd bij het opvangen van asielzoekers en het integreren van vluchtelingen en andere immigranten. De integratie van personen met een migratie-achtergrond, met name van vrouwen die buiten de Unie geboren zijn en vluchtelingen die een baan zoeken, blijft echter een knelpunt.
- (19) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Oostenrijk verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 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 begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Oostenrijk, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (20) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht en zijn advies⁸ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

⁸ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Oostenrijk in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Zijn begrotingsbeleid voortzetten overeenkomstig de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, hetgeen betekent dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2018 moet worden behaald, rekening houdend met de marge voor buitengewone gebeurtenissen. De houdbaarheid van het zorg- en het pensioenstelsel waarborgen. De bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus rationaliseren en stroomlijnen en hun verantwoordelijkheden op het vlak van financiering en uitgaven op elkaar afstemmen.
2. De arbeidsmarkresultaten van vrouwen verbeteren, onder meer door het beschikbaar maken van voltijdse zorgdiensten. De onderwijsresultaten van kansarme jongeren, vooral die met een migratieachtergrond, verbeteren. Investeren in de dienstensector door administratieve en regelgevende belemmeringen weg te nemen, de markttoegang en de groei van ondernemingen te vergemakkelijken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*
