



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 333 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Cyprus

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Cyprus

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 Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

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,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Cyprus was tot 31 mei 2016 onderworpen aan een macro-economisch aanpassingsprogramma overeenkomstig artikel 1, lid 2, van Uitvoeringsbesluit 2013/463/EU van de Raad⁵. Volgens artikel 12 van Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁶ was Cyprus voor de duur van dit

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2016) 333 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, en P8_TA(2016)0060.

⁵ Uitvoeringsbesluit 2013/463/EU van de Raad van 13 september 2013 inzake de goedkeuring van het macro-economische aanpassingsprogramma voor Cyprus en inzake de intrekking van Besluit 2013/236/EU (PB L 250 van 20.9.2013, blz. 40).

⁶ Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1).

programma vrijgesteld van het toezicht en de beoordeling van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid. Nu Cyprus dit programma heeft verlaten, is het land opnieuw volledig in het kader van het Europees semester opgenomen.

- (2) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁷ 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 vastgesteld⁸, waarin zij heeft aangegeven dat de situatie van Cyprus, na afronding van het macro-economische aanpassingsprogramma, zal worden beoordeeld in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone⁹ aangenomen. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd. Als land dat de euro als munt heeft, en gelet op de nauwe verwevenheid van de economieën in de economische en monetaire unie moet Cyprus ervoor zorgen dat de aanbeveling tijdig en volledig wordt opgevolgd.
- (3) Op 7 april 2016 is het landverslag 2016 voor Cyprus¹⁰ gepubliceerd. Daarin werd een beoordeling gemaakt van de sociaaleconomische situatie in Cyprus en de uitdagingen waar het land voor staat nu het op 31 maart 2016 het macro-economische aanpassingsprogramma heeft verlaten, alsmede van de vooruitgang die Cyprus heeft geboekt bij het behalen van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen. Het bevat ook de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op 7 april 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd.¹¹ Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Cyprus wordt geconfronteerd met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. Met name is het van essentieel belang dat het land het grote volume onevenwichtigheden in de vorm van de particuliere, publieke en externe schuldenlast en het grote aandeel oninbare leningen aanpakt.
- (4) Op 28 april 2016 heeft Cyprus zijn nationale hervormingsprogramma 2016 ingediend, en op 13 mei 2016 (na de termijn) zijn stabiliteitsprogramma 2016. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) Relevante landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen daarop voor te stellen wanneer dit nodig is om de uitvoering van relevante aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om doeltreffendheid van

⁷ COM(2015) 690 final.

⁸ COM(2015) 691 final.

⁹ COM(2015) 692 final.

¹⁰ SWD(2016) 120 final.

¹¹ COM(2016) 95 final.

de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur¹², nader toegelicht hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.

- (6) [Ingevolge de intrekking van de buitensporigtekortprocedure is Cyprus aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen.] Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal de budgettaire middellangetermijndoelstelling naar verwachting worden gehaald in 2016. Bij ongewijzigd beleid bestaat echter wel een risico op een afwijking van de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2017. Het structurele saldo van Cyprus zal meer verslechteren dan op grond van de overgangsregel voor de schuld is toegestaan. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdende met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat het risico bestaat dat Cyprus niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zullen verdere maatregelen nodig zijn om voor naleving te zorgen in 2017.
- (7) Cyprus heeft aanzienlijke budgettaire-structurele hervormingen doorgevoerd in het kader van zijn macro-economische aanpassingsprogramma. Een aantal onderdelen van secundaire wetgeving moet nog worden aangenomen wat betreft procedures voor het opstellen van de begroting, de voorwaarden voor begrotingsaanpassingen binnen het begrotingsjaar en de inspectie der staatsfinanciën. De overheidssector wordt nog steeds gekenmerkt door ondoelmatigheden. Met name wordt het overheidsapparaat gekenmerkt door een van de hoogste loonkosten (uitgedrukt als percentage van het bbp) in het eurogebied, terwijl doelmatigheidsindicatoren op een gemiddeld niveau blijven, hetgeen te verklaren valt door het ontbreken van mobiliteits- en prestatieprikkels. Openbare nutsvoorzieningen (telecom, energie) worden gekenmerkt door hoge tarieven en zijn nog steeds betrekkelijk afgeschermd tegen concurrentie. In het kader van het programma heeft Cyprus toegezegd om een bindend mechanisme vast te stellen om salarisverhogingen voor overheids personeel te beperken als een middel om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te borgen. Het wetsontwerp is opgesteld en ingediend bij het Huis van Afgevaardigden, maar nog steeds niet goedgekeurd. In het kader van het programma zijn een horizontale hervorming van het overheidsapparaat, een hervormingsplan voor lokale overheden en een nieuwe wet over de governance voor staatsbedrijven voorgesteld, die de publieke sector doelmatiger moeten maken, maar deze zijn nog niet goedgekeurd.
- (8) De schulden van de particuliere sector in Cyprus blijven buitensporig. Hoewel met de hervormde beslagleggings- en insolventieraamwerken een belangrijke stap wordt gezet in de richting van een beter evenwicht tussen de rechten van kredietnemers en kredietgevers, is er nog ruimte om deze doeltreffender te maken en het gebruik ervan te uit te breiden. Een aantal tekortkomingen in het functioneren van deze raamwerken vormen een rem voor de inspanningen om de particuliere schuld op een houdbaar neerwaarts pad te brengen en om oninbare leningen sneller af te bouwen. Een en ander weegt ook op de mogelijkheden om ondernemers een tweede kans te geven. Een aantal tekortkomingen blijft nog bestaan wat betreft het functioneren van oplossingen om schulden in de particuliere sector te herstructureren. Ook is de goedkeuring van alle nodige procesregels van belang om de insolventiewetgeving daadwerkelijk te kunnen implementeren. Om volledig operationeel te kunnen

¹² COM(2014) 494 final.

worden, moet de Insolventiedienst de nodige medewerkers, IT-infrastructuur en een voldoende aantal goed opgeleide insolventiefunctionarissen met de nodige vergunningen krijgen. Voorts zijn betrouwbare en snelle systemen voor de afgifte en overdracht van eigendomsbewijzen van cruciaal belang om achterstanden te voorkomen en om kopers de nodige zekerheid te bieden, hetgeen ervoor moet zorgen dat eigendomsrechten correct worden vastgesteld en moet bijdragen tot het herstel van het vertrouwen in de woningmarkt.

- (9) Cyprus staat ook voor cruciale uitdagingen wat betreft het functioneren van de rechtspraak. Ondoelmatige procedures en beperkte capaciteit leiden tot aanzienlijke vertraging bij de behandeling van rechtszaken, hetgeen een hinderpaal is voor het functioneren van het beslagleggings- en insolventieraamwerk en meer algemeen het ondernemingsklimaat aantast. Door het uitblijven van een hervorming van het burgerlijk procesrecht verlopen de verwerking en uitvoering van rechterlijke beslissingen en het wegwerken van achterstanden nog steeds traag.
- (10) In het kader van het programma is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het herstructureren van en het herstel van het vertrouwen in het Cypriotische financiële stelsel. Toch staat Cyprus nog voor de uitdaging om de normale kredietverlening aan de economie te herstellen en om oninbare leningen af te bouwen; deze vertegenwoordigen momenteel rond 55% van de totale leningen aan huishoudens en niet-financiële ondernemingen. Hoge bedrijfsschulden maken bedrijven minder concurrerend en wegen op hun mogelijkheden om te investeren en te groeien. Inspanningen van banken om de schulden van kredietwaardige kredietnemers te herstructureren, hebben nog geen tastbare resultaten opgeleverd, terwijl het aanleggen van voorzieningen voor hun niet-renderende blootstelling nog betrekkelijk bescheiden blijft. Zwakke punten bij het afdwingen van contracten en de terugbetalingsdiscipline wegen op de mogelijkheden om strategische wanbetalingen aan te pakken en om de aangroei van oninbare leningen een halt toe te roepen. Banken hebben ook beperkte toegang tot informatie over inkomsten en activa van kredietnemers, ondanks de oprichting van het kredietregister.
- (11) Cyprus heeft een lange weg afgelegd om de economie uit de recessie te halen, maar investeringen blijven nog gering en het groeipotentieel van de economie is bescheiden. In het kader van het programma heeft Cyprus een actieplan voor groei vastgesteld, dat inzet op het verbeteren van de concurrentie, het versterken van prikkels voor innovatie en het bevorderen van investeringen door een transparanter en doelmatiger ondernemingsklimaat tot stand te brengen en door de licentie- en vergunningsprocedures te versoepelen. De implementatie van het privatiseringsplan en de versterking van nationale toezichthouders moeten productiviteitsbevorderende buitenlandse investeringen aantrekken. Starters en mkb-bedrijven hebben momenteel zeer beperkte mogelijkheden om toegang tot financiering te krijgen, tegen een achtergrond van aangescherpte voorwaarden voor bankkredieten en het ontbreken van alternatieve financieringsbronnen. Toegang tot financiering wordt ook belemmerd door een gebrek aan coördinatie bij het beheer van EU-instrumenten zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen, het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en EU-programma's voor concurrentievermogen.
- (12) De arbeidsmarkt is in 2015 beginnen te herstellen, maar de werkloosheid blijft hoog. Met name jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid blijven een punt van zorg. Een aantal maatregelen is genomen op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en publieke arbeidsbemiddelingsdiensten. Toch ontbreekt het deze laatste nog steeds aan capaciteit om te voldoen aan de vraag, om kwalitatieve

arbeidsbemiddelingsdiensten te bieden en om niet-geregistreerde werklozen te bereiken. Plannen om de administratieve capaciteit van publieke arbeidsbemiddelingsdiensten te versterken, onder meer door specialisatie en het verhogen van het aantal consultants dat rechtstreeks inspeelt op de behoeften van cliënten, hebben vertraging opgelopen. De doeltreffendheid van het actief arbeidsmarktbeleid blijft beperkt doordat de kwaliteit van lopende programma's niet goed wordt gemonitord.

- (13) De participatie van jongeren in beroepsonderwijs en -opleiding blijft laag en wordt gekenmerkt door een gebrek aan betrokkenheid van werkgevers bij de opleiding van studenten. Momenteel worden echter maatregelen geïmplementeerd, in lijn met de strategie voor beroepsonderwijs en -opleiding.
- (14) In Cyprus is er geen universele dekking van de gezondheidszorg en het zorgstelsel biedt geen adequate en daadwerkelijke toegang tot zorg. Door geringe overheidsfinanciering van de gezondheidszorg liggen de onvervulde zorgbehoeften - door de kostprijs, maar ook door eigen betalingen - aanzienlijk hoger dan in andere EU-landen. Er is nog ruimte om de middelen doeltreffender in te zetten. Meer autonomie voor openbare ziekenhuizen en de oprichting van een nationaal zorgstelsel behoren tot de maatregelen die als relevant golden - maar nog niet zijn goedgekeurd - om de toereikendheid en kostenefficiëntie van de Cypriotische gezondheidszorg te verbeteren.
- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Cyprus verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Zij heeft ook het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma voor Cyprus beoordeeld. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettaire en sociaaleconomisch beleid in Cyprus, 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 5 weergegeven.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies daarover¹³ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (17) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en 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 in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven,

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

1. Na de correctie van het buitensporige tekort de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2016 en 2017 in acht nemen. Tegen eind 2016 een bindend mechanisme vaststellen om de groeivoet van de beloning van overheidspersoneel in de hand te houden. Tegen eind 2016 de horizontale hervorming van het overheidsapparaat en de wet op de governance van staatsbedrijven goedkeuren en de hervorming van lokale overheden implementeren.

¹³ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

Tegen eind 2016 de secundaire wetgeving goedkeuren die het nieuwe begrotingsraamwerk moet vervolledigen.

2. Tegen juni 2017 belemmeringen wegwerken voor de volledige implementatie van de insolventie- en beslagleggingsraamwerken en zorgen voor afdoende middelen voor de Insolventiedienst. Zorgen voor betrouwbare en snelle systemen voor de afgifte van eigendomsbewijzen en de overdracht van eigendomsrechten van onroerende zaken. De doelmatigheid en capaciteit van de rechtspraak versterken. Het burgerlijk procesrecht hervormen.
3. Tegen eind 2016 maatregelen nemen die zorgen voor een daling van oninbare leningen en nauwkeurige waarderingen van zekerheden met het oog op de opbouw van voorzieningen. De voor kredietgevers beschikbare informatie verruimen, zodat het kredietregister volledig operationeel wordt.
4. Hindernissen voor investeringen opruimen, met name door het actieplan voor groei te implementeren, door te gaan met het privatiseringsplan en de nationale toezichthouders te versterken. Maatregelen nemen om het midden- en kleinbedrijf meer toegang tot financiering te geven.
5. De capaciteit van de publieke arbeidsbemiddelingsdiensten versterken en deze diensten aanbieden aan langdurig werklozen; de niet-geregistreerde werklozen beter proberen te bereiken. Wetgeving aannemen voor een hervorming van de ziekenhuizen en vooruitgang boeken bij de geplande uitrol van een universele dekking van de gezondheidszorg.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*