



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 370 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Oostenrijk
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Oostenrijk voor de
periode 2012-2017**

{SWD(2013) 370 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Oostenrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Oostenrijk voor de periode 2012-2017

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 Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zal zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010, op basis van de voorstellen van de Commissie, een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁴ vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2013) 370 final.

³ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁴ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Oostenrijk vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Oostenrijk voor de periode 2011-2016 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Oostenrijk niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 16 april 2013 heeft Oostenrijk zijn stabiliteitsprogramma 2013 voor de periode 2012-2017 ingediend en zijn nationale hervormingsprogramma 2013. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat Oostenrijk aanzienlijke consolidatie-inspanningen heeft geleverd om het buitensporige begrotingstekort te corrigeren. Het aan de begrotingsprognoses van het programma voor 2013 ten grondslag liggende macro-economische scenario is optimistisch. De belangrijkste doelstelling van de in het programma geschetste begrotingsstrategie bestaat erin het overheidstekort geleidelijk terug te dringen teneinde uiterlijk in 2016 een nominaal begrotingsevenwicht te bereiken en uiterlijk in 2015 de middellangetermijndoelstelling (MTD) te halen. In het programma wordt vastgehouden aan de vorige MTD van een structureel tekort van 0,45 % van het bbp. De MTD is in overeenstemming met de eisen van het stabiliteits- en groeipact. Afgaande op huidige prognoses ligt Oostenrijk op schema om zijn buitensporige tekort uiterlijk in 2013 te corrigeren, aangezien het overheidstekort in 2012 2,5 % van het bbp bedroeg en het naar verwachting verder zal afnemen, respectievelijk tot 2,2 % van het bbp in 2014 en 1,8 % van het bbp in 2014 volgens de prognose van de Commissie. Er zijn echter mogelijke extra kosten verbonden aan de ontmanteling van een grote bank, die een aanzienlijk tekortverhogend effect kunnen hebben. Na een sterke verbetering, die verder ging dan het in 2012 door de buitensporigtekortprocedure voorgeschreven aanpassingstraject, zal het structurele tekort in 2013 naar verwachting stijgen tot 1,8 %. Een lichte stijging van het structurele tekort in 2013 wordt ook bevestigd door de prognose van de Commissie. Volgens de informatie van het

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

programma over 2014 en later vindt volgens het herberekende structurele saldo in 2014 en 2015 een structurele aanpassing van meer dan 0,5 % plaats die Oostenrijk in staat stelt de MTD twee jaar vroeger te bereiken ten opzichte van het in het programma voorgestelde scenario, d.w.z. in 2015 in plaats van in 2017. Volgens de informatie in het programma zal het groeipercentage van de overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen, in de periode 2014-2016 naar verwachting een jaarlijkse structurele aanpassingsinspanning van 0,5% van het bbp in de richting van de MTD garanderen. De in het programmascenario voorspelde aanzienlijke daling van de uitgavenquote is echter zeer ambitieus aangezien ze inhoudt dat de uitgaven als percentage van het bbp een van de laagste niveaus in meer dan vijftien jaar zullen bereiken. Naar verwachting zal Oostenrijk zich van 2014 tot en met 2016 in een overgangperiode bevinden wat de naleving van het schuld criterium betreft en de plannen zouden waarborgen dat er voldoende vooruitgang wordt geboekt in de richting van de naleving van het schuld criterium.

De versterking van het begrotingskader heeft de budgettaire betrekkingen tussen verschillende bestuurslagen grotendeels ongewijzigd gelaten en overlappende bevoegdheden en de gebrekkige samenhang tussen de bevoegdheden voor het innen van inkomsten en voor het verrichten van uitgaven blijven een uitdaging vormen. Het complexe mechanisme van doorlopende overeenkomsten tussen de nationale regering, socialeverzekeringsinstellingen en het subfederale niveau vormt een uitvoeringsrisico voor maatregelen ter beheersing van de uitgaven voor gezondheidszorg. Wat onderwijs betreft, zijn de onderhandelingen over een zespuntenvoorstel dat onder meer de afschaffing van onderwijsinstanties op districts niveau behelst een welkome stap in de richting van de stroomlijning van de bevoegdheden tussen verschillende bestuurslagen, maar verdere vereenvoudiging blijft nodig om de versnippering sterker tegen te gaan.

- (9) Naar verwachting zal het Oostenrijkse arbeidsmarktpotentieel vanaf 2020 krimpen en de economie wordt meer vaardighedenintensief. De potentiële beroepsbevolking zou efficiënter kunnen worden ingezet, met name vrouwen, migranten en oudere werknemers.
- (10) Bij oudere werknemers ligt de arbeidsparticipatie onder het EU-gemiddelde (43,1 %, tegen 48,8 %) en bijna 30 % van de mensen is net voorafgaand aan hun pensionering anderhalf tot drie jaar werkloos of met ziekteverlof. Het nog steeds relatief wijdverbreide gebruik van pensioenregelingen voor vervroegde uittreding en invaliditeit en een betrekkelijk lage pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen (60 jaar), die in de toekomst slechts zeer geleidelijk wordt opgetrokken, heeft een negatieve impact op het arbeidsaanbod onder oudere werknemers.
- (11) Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen in Oostenrijk relatief hoog is (70,3 %, tegen 62,4 % op EU-niveau in 2012), is er nog ruimte om deze te verhogen door de gendersegmentatie op de arbeidsmarkt te verminderen. Het percentage vrouwen dat deeltijds werkt, is een van de hoogste in de EU en de beschikbaarheid van kinderopvang en diensten voor langdurige zorg is beperkt. De arbeidsparticipatie van vrouwen uitgedrukt in voltijdsequivalenten (55,6 % in 2012) lijkt erop te wijzen dat Oostenrijk bijzondere moeilijkheden ondervindt om het potentieel van zijn vrouwelijke arbeidskrachten aan te boren. Bovendien werken vrouwen bijna dubbel zo vaak met arbeidscontracten van korte duur en is de aanwezigheid van vrouwen op de arbeidsmarkt sterk geconcentreerd in banen met lage lonen. Dit patroon resulteert in een loonverschil tussen mannen en vrouwen van 24 %, het op twee na grootste in de EU. Door de belastingdruk voor mensen met een laag loon te verlichten, kunnen

sterkere prikkels worden gegeven om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen. De structuur van het Oostenrijkse belastingstelsel biedt ruimte om de belastingheffing te verschuiven naar andere bronnen die minder schadelijk zijn voor de groei. De inkomsten uit de belasting op onroerende eigendommen zijn in Oostenrijk goed voor 0,5 % van het bbp en liggen aanzienlijk onder het EU-gemiddelde van 2,1 % van het bbp. Met name de inkomsten uit periodieke belastingen op onroerend goed, die als het minst nadelig voor groei worden beschouwd, waren de op twee na laagste in de EU (0,2 % van het bbp in 2011, tegen een EU-gemiddelde van 1,3 %).

- (12) In 2011 bestond 19 % van de potentiële beroepsbevolking uit in het buitenland geboren personen. Oostenrijk is daarmee een van de OESO-lidstaten met de hoogste percentages immigranten in de beroepsgeschikte leeftijd. Migranten ondervinden vaak moeilijkheden op de arbeidsmarkt, kennen een aanzienlijk hogere werkloosheid (9,7 %, tegen 3,6 %) en een lagere arbeidsparticipatie (niet-EU-27-onderdanen: 62,8 %, tegen Oostenrijkers: 76,4 %). Voorts hebben mensen met een migrantenachtergrond drie keer zo vaak dan Oostenrijkers een baan en een loon die niet overeenstemmen met hun eigenlijke kwalificatieniveau (2008: 27,5 %, tegen 9,7 %). Ook halen ze lagere onderwijsresultaten en is hun armoederisico dubbel zo hoog (26,6 %, tegen 12,6 %).
- (13) De voorspelde uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg vormen op de middellange en lange termijn een gevaar voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voorspellingen van de uitgaven aan langdurige zorg wijzen ook op een houdbaarheidsrisico, zij het in mindere mate. De recente hervormingen van het pensioenstelsel zullen de houdbaarheidsrisico's in zekere mate verminderen indien ze gepaard gaan met verbeteringen van de arbeidsmarktomstandigheden die oudere werknemers in staat stellen langer te blijven werken. Een versnelde harmonisatie van de pensioenleeftijden tussen mannen en vrouwen en een koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd aan de stijging van de levensverwachting ontbreekt echter nog. Mede gezien de toenemende behoefte aan en vraag naar langdurige zorg moet de kwestie van de budgettaire houdbaarheid van het stelsel voor langdurige en gezondheidszorg worden aangepakt. De beleidsmaatregelen die onlangs in de gezondheidszorg zijn genomen, zijn wellicht een stap in de goede richting, maar de doeltreffendheid ervan moet de komende jaren zorgvuldig worden beoordeeld. Preventie, revalidatie en zelfstandig wonen kunnen nog worden verbeterd om de toekomstige kosten van langdurige zorg onder controle te houden.
- (14) Hoewel de onderwijsuitgaven van Oostenrijk met 6,01 % van het bbp ruim boven het EU-gemiddelde van 5,41 % liggen, scoren tien- tot vijftienjarigen in Oostenrijk volgens internationale vergelijkende onderzoeken en tests lager dan gemiddeld. Meer dan 25 % van de vijftienjarigen scoort zwak voor leesvaardigheid en voor wiskunde zijn de resultaten slechts iets beter. De prestatieverschillen tussen jongeren met een migrantenachtergrond en hun autochtone medeleerlingen behoren tot de grootste in de EU. In het hoger onderwijs zorgt het toenemende aantal studenten voor financiële en organisatorische druk, terwijl het percentage studenten dat een diploma haalt laag is. Voorts zijn de bevoegdheden in het beheer en de financiering van het onderwijsstelsel versnipperd.
- (15) Oostenrijk is een van de lidstaten die (in termen van bbp) het meest gebaat zouden zijn bij een vermindering van de hinderpalen voor grensoverschrijdende dienstverlening. Er zijn echter nog aanzienlijke belemmeringen voor toetreding tot en effectieve concurrentie in de dienstensector. Deze belemmeringen zijn bijzonder uitgesproken in de vrije beroepen en het spoorwegvervoer. Vrije beroepen spelen een belangrijke rol

op de markten voor zakelijke diensten: ze zijn goed voor 10 % van het bbp en 11 % van de totale werkgelegenheid. Er blijven beperkingen bestaan ten aanzien van het verwerven van toegang tot en het uitoefenen van beroepen in de dienstensector, bijvoorbeeld wat rechtsvorm en deelnemingsdrempels betreft. Er zijn gegronde redenen om na te gaan hoe gerechtvaardigd deze drempels zijn en of dezelfde doelstellingen van algemeen belang niet met minder strenge regelgeving kunnen worden bereikt. Terwijl de bevoegdheden van de Oostenrijkse mededingingsautoriteit door een recente wijziging van de mededingingswetgeving zullen worden versterkt, blijven haar financiële en personele middelen lager dan die van haar tegenhangers in economieën van vergelijkbare of zelfs geringere omvang.

- (16) Oostenrijk heeft vooruitgang geboekt wat betreft grensoverschrijdende samenwerking tussen thuis- en gastland op het gebied van financieel toezicht. Er is verdere vooruitgang geboekt met de herstructurering van genationaliseerde of gedeeltelijk genationaliseerde banken die herstructureringssteun hebben genoten. Door risico's die aan een verdere achteruitgang van de kwaliteit van de activa van deze banken verbonden zijn, blijven er zwakke plekken bestaan die nauwlettend moeten worden gemonitord.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Oostenrijk verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. 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 algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 7 weergegeven.
- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Oostenrijk onderzocht. Zijn advies⁷ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,
- (19) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Ook Oostenrijk dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.

BEVEELT AAN dat Oostenrijk in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. De begroting voor het jaar 2013 zoals voorzien uit te voeren teneinde het buitensporige tekort op duurzame wijze te corrigeren en de in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure vastgelegde structurele aanpassing te verwezenlijken. Na de correctie van het buitensporige tekort in een passend tempo met de structurele aanpassingsinspanning door te gaan zodat de MTD uiterlijk in 2015 wordt gehaald. De budgettaire betrekkingen tussen verschillende bestuurslagen te stroomlijnen, bijvoorbeeld door het organisatorische raamwerk te vereenvoudigen en de bevoegdheden voor het innen van inkomsten en die voor het verrichten van uitgaven op elkaar af te stemmen.

⁷

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

2. De harmonisatie van de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen te versnellen, de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen, de recente hervormingen die de toegang tot vervroegde uittreding beperken, uit te voeren en te monitoren en de inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren om de effectieve pensioenleeftijd en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen.
3. Nieuwe maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen te nemen, met name door de diensten voor kinderopvang en langdurige zorg verder uit te breiden en de hoge loon- en pensioenkloof tussen vrouwen en mannen aan te pakken. Het arbeidsmarktpotentieel van mensen met een migrantenachtergrond ten volle te benutten door de erkenning van hun kwalificaties en hun onderwijsresultaten te verbeteren. De effectieve belasting- en premiedruk op arbeid voor mensen met een laag inkomen op begrotingsneutrale wijze te verlichten door meer andere bronnen van belasting aan te spreken die minder nadelig zijn voor de groei, zoals periodieke belastingen op onroerend goed.
4. De recente hervormingen van het gezondheidszorgstelsel daadwerkelijk uit te voeren om te garanderen dat de verwachte winst op het gebied van kostenefficiëntie wordt behaald. Een financieel houdbaar model voor de verlening van langdurige zorg te ontwikkelen en meer nadruk te leggen op preventie, revalidatie en zelfstandig wonen.
5. De onderwijsresultaten te verbeteren, met name die van minder bevoorrechte jongeren, onder meer door het voorschoolse onderwijs te versterken en de negatieve effecten van vroege schoolloopbaanoriëntatie te verzachten. De strategische planning in het hoger onderwijs verder te verbeteren en de maatregelen ter vermindering van de schooluitval te versterken.
6. De bevoegdheden en middelen van de federale mededingingsautoriteit verder uit te breiden en de uitvoering van de hervorming van de mededingingswetgeving te monitoren. Buitensporige belemmeringen voor dienstverleners weg te nemen. Dit houdt onder meer in dat wordt nagegaan of bestaande restricties ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen om redenen van algemeen belang gerechtvaardigd zijn en dat de concurrentie wordt bevorderd, met name in de spoorwegsector.
7. Met het oog op de handhaving van de financiële stabiliteit nauwlettend te blijven toezien op de genationaliseerde en deels genationaliseerde banken en de herstructurering ervan te bespoedigen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*