



Brussel, 23.5.2018
COM(2018) 419 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Oostenrijk
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Oostenrijk**

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Oostenrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 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 Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

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) Op 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook 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 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2018) 419 final.

³ P8_TA(2018)0077 en P8_TA(2018)0078.

- (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, dient Oostenrijk ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 2.
- (3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Oostenrijk⁴ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Oostenrijk bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de 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) Op 25 april 2018 heeft Oostenrijk zijn nationale hervormingsprogramma 2018 ingediend, en op 21 maart 2018 zijn stabiliteitsprogramma 2018. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. 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 gebruikmaken⁶.
- (6) Oostenrijk valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2018 voorziet de regering dat het overheidssaldo zal verbeteren van een tekort van 0,7 % van het bbp in 2017 tot een overschot van 0,4 % van het bbp in 2022. Verwacht wordt dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn – een structureel tekort van 0,5 % van het bbp in 2017 – in 2019 wordt bereikt. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk dalen van 78,1 % van het bbp in 2017 tot 62,2 % van het bbp in 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig voor 2018 en plausibel nadien. De belangrijkste risico's voor de begrotingsplanning op middellange termijn zijn voor 2020 voorgenomen discretionaire beleidsmaatregelen, zoals de aangekondigde hervorming van de inkomstenbelasting, waarvan de nettogevolgen voor de begroting nog niet volledig duidelijk zijn.

⁴ SWD(2018) 218 final.

⁵ 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 plattelandsontwikkeling 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 COM(2014) 494 final.

- (7) In het stabiliteitsprogramma wordt aangegeven dat de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke instroom 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. Volgens de Commissie bedroegen de in aanmerking komende extra uitgaven voor de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen in 2017 0,03 % van het bbp en waren er geen extra kosten voor maatregelen in verband met veiligheid. 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 2017 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met de extra kosten als gevolg van de vluchtelingensituatie.
- (8) Op 11 juli 2017 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 vluchtelingen en veiligheidsgerelateerde maatregelen. Dit spoort met een maximale nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven van 3,3 % in 2018, hetgeen overeenstemt met een toegestane verslechtering van het structurele saldo met 0,2 % van het bbp. Gelet op de toegekende marges wijzen de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie op het risico dat in 2018, en in de periode 2017-2018, enigszins zal worden afgeweken van deze vereiste.
- (9) Oostenrijk moet in 2019 de budgettaire middellangetermijndoelstelling waarmaken, rekening houdend met de marge voor ongewone gebeurtenissen waarvoor een tijdelijke afwijking is toegestaan. Dit spoort met een maximale nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven van 2,9 %, hetgeen overeenstemt met een verbetering van het structurele saldo met 0,3 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie bestaat er bij ongewijzigd beleid een risico dat Oostenrijk in 2019 aanzienlijk afwijkt van die vereiste als gevolg van de afwijking in de periode 2018-2019. Niettemin wordt verwacht dat Oostenrijk in 2019 niet meer dan 0,1 % van het bbp afwijkt van zijn middellangetermijndoelstelling. Bovendien is de verwachting dat Oostenrijk in 2018 en 2019 aan de schuldregel zal voldoen. Over het geheel genomen is de Raad van oordeel dat Oostenrijk klaar moet staan om verdere maatregelen te treffen om in 2018 aan de voorwaarden te voldoen, en dat in 2019 de nodige maatregelen moeten worden genomen om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact.
- (10) Volgens het vergrijzingsverslag 2018 wijst de verwachte toename van de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg op een middelgroot risico voor de houdbaarheid van de begroting op middellange en lange termijn. De Oostenrijkse overheidsuitgaven voor pensioenen liggen boven het EU-gemiddelde (13,8 % van het bbp, tegen gemiddeld 11,2 % in 2016) en zullen naar verwachting tot 2070 verder stijgen met 0,5 % van het bbp (EU-gemiddelde: -0,2 %). Recente hervormingen hebben weliswaar met succes gezorgd voor stimulansen om later met pensioen te gaan, maar de verdere aangroei van uitkeringsrechten gedurende de langere actieve leeftijd verbetert de houdbaarheid van het systeem op langere duur niet. De wettelijke pensioenleeftijd van 60 jaar voor vrouwen is een van de laagste in de EU. Die wordt

pas vanaf 2024 geleidelijk opgetrokken en zal pas in 2033 gelijk zijn aan de pensioenleeftijd voor mannen. Het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd en het beperken van vervroegde uittreding zou in het algemeen bijdragen tot de houdbaarheid van het pensioenstelsel in tijden van vergrijzing.

- (11) De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg liggen boven het EU-gemiddelde (7 % van het bbp, tegen gemiddeld 6,8 % in 2016) en zullen tot 2070 naar verwachting sneller stijgen dan het EU-gemiddelde (met 1,3 % van het bbp, tegen gemiddeld 0,9 %), waardoor zij 8,3 % van het bbp zouden bedragen. De uitgaven voor langdurige zorg zullen naar verwachting verdubbelen van 1,9 % van het bbp nu naar 3,8 % tegen 2070. De invoering van uitgavenplafonds bij de wet van 2017 over de inkomensverdeling tussen de bestuursniveaus en de hervorming met het oog op het versterken van de eerstelijnszorg en het verminderen van de afhankelijkheid van de ziekenhuissector waren eerste stappen in de aanpak van het houdbaarheidsprobleem. Het nog altijd hoge aantal zorgverzekeraars geeft aan waar mogelijk nog kan worden bespaard op beheers- en administratieve kosten. Bovendien zouden doeltreffendere overheidsopdrachten (bijv. EU-wijde aanbestedingen, het gebruik van andere selectiecriteria dan de prijs en de bundeling van aanbestedingen in verschillende regio's) de kwaliteit en de kostenefficiëntie verbeteren. Op het gebied van de langdurige zorg wordt verwacht dat recente beleidsmaatregelen, zoals de beslissing om interne zorg niet langer te financieren met de particuliere activa van patiënten, de uitgaven niet beperken, maar zullen doen toenemen.
- (12) De wet van 2017 over de inkomensverdeling tussen de bestuursniveaus heeft bijgedragen tot het stroomlijnen van de begrotingsverhoudingen door de invoering van taakgerichte financiering, de vereenvoudiging van de verdeling van overdrachten tussen bestuursniveaus en de toewijzing van een eigen bron van inkomsten aan de deelstaten. Ondanks deze hervormingen blijft het begrotingskader evenwel ondoorzichtig en is er nog altijd een aanzienlijke wanverhouding tussen uitgaven en mogelijkheden om inkomsten te genereren, wat ertoe leidt dat er weinig motivatie is voor begrotingsdiscipline op subnationaal niveau.
- (13) Ondanks de belastinghervorming van 2016 blijft de fiscale druk op arbeid hoog en neemt deze geleidelijk toe als de belastingschalen niet worden geïndexeerd op basis van de inflatie. Mensen met een hoog inkomen konden relatief gezien meer profiteren van de hervorming dan anderen, en de belastingdruk op lage inkomens blijft hoog. De belastinghervorming was ook gunstiger voor mannen dan voor vrouwen. Inkomstenbronnen die minder nadelig worden geacht voor de groei, zoals periodieke vastgoedbelastingen, lijken onvoldoende te worden gebruikt, vooral vanwege een verouderde belastinggrondslag. Inkomsten uit periodieke vastgoedbelastingen zijn in Oostenrijk met 0,2 % van het bbp laag in vergelijking met het EU-gemiddelde van 1,6 % van het bbp in 2016. Het verschuiven van de belastingdruk van arbeid naar minder nadelige inkomstenbronnen kan helpen om dit probleem aan te pakken.
- (14) De arbeidsmarkt presteert goed, maar er blijven problemen met bepaalde groepen (bijv. vrouwen en mensen met migratieachtergrond). Ondanks een hoge totale werkzaamheidsgraad voor vrouwen, blijven de prestaties van de arbeidsmarkt ondermaats wat voltijdsbanen betreft. Het aandeel van deeltijdsbanen voor vrouwen blijft met 47,9 % in 2016 een van de hoogste in de EU (EU-gemiddelde: 31,4%). Het gebrek aan professionele kinderopvang, vooral buiten de steden, speelt hierin een rol. Doordat vrouwen vaker deeltijds werken vanwege belangrijke onbetaalde taken zoals zorg voor kinderen en verwanten, en doordat zij een lager uurloon hebben, blijft de loonkloof tussen mannen en vrouwen groot. Dat heeft ook rechtstreekse gevolgen voor

de opbouw van pensioenrechten, waardoor ook bij pensioenrechten een grote genderkloof ontstaat.

- (15) De onderwijsresultaten voor kansarmen zijn niet verbeterd. Er blijft een grote prestatiekloof bestaan tussen leerlingen met en zonder migratieachtergrond. Uit nationale test bleek in 2016 dat meer dan 25 % van de leerlingen onvoldoende Duits kent. Uit recente internationale tests bleek ook dat de achterstand in leesvaardigheden van leerlingen uit een lager sociaaleconomisch milieu of met migratieachtergrond toeneemt. Uit de resultaten voor 2012 en 2015 van het OESO-programma voor internationale studentenbeoordeling (PISA) blijkt dat het aandeel leerlingen met leerachterstand toeneemt in alle drie geteste gebieden: wiskunde, lezen en wetenschappen. In Oostenrijk geboren leerlingen doen het aanzienlijk beter dan migranten van de eerste generatie: hun voorsprong komt overeen met bijna drie jaar onderwijs.
- (16) Hoewel de productiviteit in Oostenrijk hoog is, was de productiviteitsgroei in de laatste jaren matig ondanks aanzienlijke inspanningen, zoals investeringen in onderzoek en ontwikkeling, en een betere omkadering voor nieuwe bedrijven. De productiviteitsgroei kan ook nog bevorderd worden door digitalisering, de groei van ondernemingen en concurrentie bij diensten. Oostenrijk heeft belangrijke toegangsbelemmeringen en beperkende regels voor commerciële dienstverlening en gereguleerde beroepen. Het gaat daarbij om specifieke vereisten inzake aandeelhouders, uitgebreide voorbehouden activiteiten en interdisciplinaire beperkingen⁷. Dit probleem kan worden aangepakt door volgehouden inspanningen om lasten te verlichten en door de geplande evaluatie van de Oostenrijkse wet over handelstoelatingen (*Gewerbeordnung*).
- (17) Meer concurrentie in de dienstensector zou Oostenrijk helpen bij het verspreiden van digitale technologie en dito bedrijfsmodellen, met name bij micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. De digitalisering van deze bedrijven is van bijzonder groot belang voor Oostenrijk, aangezien zij de ruggengraat vormen van de economie van het land. Initiatieven zoals “KMU Digital” en “AT: net”, en de uitvoering van de digitale routekaart voor Oostenrijk zijn daarbij van cruciaal belang. Een andere kwestie betreft de schaalvergroting van bedrijven, in het bijzonder van zeer innovatieve bedrijven. De financiering in latere fasen, bijvoorbeeld in de vorm van durfkapitaal, en de toegang tot de publieke kapitaalmarkten voor schaalvergrotingen, verloopt stroef. Snelgroeiende bedrijven zijn van cruciaal belang voor de verspreiding van nieuwe technologieën en bedrijfsmodellen, waaronder digitale, en dus voor de productiviteitsgroei.
- (18) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Oostenrijk verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 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

⁷

Er zijn in januari 2017, in COM (2016)820 en SWD (2016)436, aanbevelingen gedaan om deze problemen aan te pakken.

economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en zijn advies daarover⁸ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

BEVEELT AAN dat Oostenrijk in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. De budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2019 waarmaken, rekening houdend met de marge voor ongewone gebeurtenissen waarvoor een tijdelijke afwijking is toegestaan. De houdbaarheid en de toereikendheid van het gezondheids- en zorgstelsel en van het pensioenstelsel garanderen door de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen en vroegtijdige pensioneringen te beperken. Overheidsdiensten efficiënter maken, onder meer door financierings- en bestedingsverantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen.
2. De belastingwig verminderen, vooral voor mensen met een laag inkomen, door de belastingdruk te verschuiven naar inkomstenbronnen die een minder negatieve invloed hebben op de groei. De prestaties van de arbeidsmarkt voor vrouwen verbeteren. De basisvaardigheden van kansarme jongeren en mensen met een migratieachtergrond verbeteren. De productiviteitsgroei ondersteunen door het aanmoedigen van de digitalisering van ondernemingen en bedrijfsgroei, en door het verminderen van regelgevingsbelemmeringen in de dienstensector.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

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