



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 421 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Oostenrijk
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Oostenrijk**

{SWD(2014) 421 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Oostenrijk

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 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 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 betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waar Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 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 lidstaten 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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2014) 421 final.

³ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en 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 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Oostenrijk vastgesteld en een advies over het stabiliteitsprogramma van Oostenrijk voor de periode 2012-2017 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013⁴ heeft de Commissie op 15 november 2013 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Oostenrijk voor 2014⁵ gepresenteerd.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁷ aangenomen. Daarin werd Oostenrijk niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een 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 8 april 2014 heeft Oostenrijk zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en op 29 april 2014 zijn stabiliteitsprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's tegelijkertijd geëvalueerd.
- (8) De doelstelling van de begrotingsstrategie die in het stabiliteitsprogramma van 2014 is opgenomen, is uiterlijk in 2016 de middellangetermijndoelstelling van een structureel tekort van niet meer dan 0,45 % van het bbp te behalen, wat een weerspiegeling is van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Het overheidstekort werd in 2013 op duurzame wijze tot onder de 3 % van het bbp teruggedrongen. Volgens de plannen zou het (herberekende) structurele saldo in 2014 constant blijven en met 0,3 procentpunt van het bbp verbeteren in 2015, waarmee het in beide jaren ver achterblijft bij de vereiste aanpassing. Ook de uitgavengroei zal zowel in 2014 als in 2015 aanzienlijk afwijken van de uitgavenbenchmark. Op 12 mei 2014 heeft Oostenrijk een reeks aanvullende inkomsten- en uitgavenmaatregelen aangekondigd. Als deze maatregelen onverkort en tijdig ten uitvoer worden gelegd, houdt de begrotingsstrategie van Oostenrijk niet langer in dat in 2014 naar verwachting significant van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling wordt afgeweken. Tegelijk houdt het geplande aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling nog steeds risico's in wat betreft de naleving van de eisen van het stabiliteits- en

⁴ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

⁵ C(2013) 8009 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

groeipact. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de bruto overheidsschuld aanzienlijk stijgen van bijna 74,5 % van het bbp in 2013 tot 79 % van het bbp in 2014, wegens het effect van het opzetten van een liquidatie-entiteit voor de activa van Hypo Alpe Adria, terwijl de schuld vanaf 2015 zal beginnen te dalen. Het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario is aannemelijk en werd opgesteld door een onafhankelijke instantie, het Oostenrijkse Instituut voor economisch onderzoek (WIFO). Volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie blijft het tekort in 2014 en 2015 onder de 3 %. Volgens die prognoses zal het structurele saldo in 2014 achteruitgaan en in 2015 met slechts 0,1 % van het bbp verbeteren. In het licht van zijn overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte beoordeling van het programma, van de prognoses van de Commissie en van de op 12 mei aangekondigde extra maatregelen is de Raad van oordeel dat Oostenrijk zijn buitensporig tekort op houdbare wijze heeft gecorrigeerd, maar het risico blijft lopen om in 2014 en 2015 significant af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling.

- (9) Overeenkomstig het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur heeft Oostenrijk zijn begrotingskader in 2012 versterkt door een hervorming van het Oostenrijkse internestabiliteitspact. In reactie op de vereisten van het begrotingspact werd het mandaat van de Oostenrijkse begrotingsraad met ingang van november 2013 verruimd. Zoals in het regeerakkoord is erkend, blijft een grondige hervorming van de betrekkingen tussen de verschillende overheden met het oog op een betere stroomlijning van hun respectieve bevoegdheden evenwel noodzakelijk.
- (10) De uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg en, in mindere mate, aan langdurige zorg vormen op de middellange en lange termijn een gevaar voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In 2014 zijn enkele maatregelen in werking getreden ter beperking van de toegang tot vervroegd pensioenregelingen en ter vergroting van de stimulansen om langer door te werken. Toch ligt de daadwerkelijke pensioenleeftijd van 58,4 jaar in 2012 ruim onder het EU-gemiddelde. Hij blijft aanzienlijk lager dan de wettelijke pensioenleeftijd (5,6 jaar voor mannen en 2,6 jaar voor vrouwen in 2012). Het nationale hervormingsprogramma bevat betrekkelijk ambitieuze kortetermijndoelen om de effectieve pensioenleeftijd tussen 2012 en 2018 met 1,6 jaar te verhogen. De verwezenlijking daarvan zal nauwlettend moeten worden gemonitord. 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. Er zijn evenwel geen plannen om maatregelen met een meer structureel en langetermijneffect in te voeren, zoals het versnellen van de harmonisatie van de wettelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen en het koppelen van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting, hetgeen extra zou bijdragen aan langere loopbanen en de betaalbaarheid van het pensioenstelsel.
- (11) De complexe governancestructuur en de relatief sterke nadruk op de grote en kostbare ziekenhuissector belemmeren een efficiënte toewijzing van middelen in de Oostenrijkse gezondheidszorg. Er zijn maatregelen genomen om de gezondheidszorg te hervormen en de kosteneffectiviteit van de overheidsuitgaven te verhogen. Deze zijn mogelijk echter niet toereikend om structurele tekortkomingen in de sector aan te pakken en er moeten nog ambitieuzer streefcijfers worden vastgesteld voor de omslag van intramurale naar extramurale zorg en voor de versterking van de preventieve gezondheidszorg, waarvoor de overheidsuitgaven onder het EU-

gemiddelde liggen. De aangekondigde maatregelen ter versterking van de eerstelijnszorg en ter ontwikkeling van programma's voor geïntegreerde zorg voor chronische ziekten worden verwelkomd. Het fonds voor langdurige zorg, dat met 650 miljoen EUR extra is verlengd tot 2016 en volgens de plannen met nog eens 700 miljoen EUR zal worden verlengd tot 2018, biedt een tussenoplossing voor de financiering van de gezondheidszorg. De betaalbaarheid van de langdurige zorg zal ook daarna een aandachtspunt blijven.

- (12) Het Oostenrijkse belastingstelsel blijft gekenmerkt door een hoge belasting- en premiedruk op arbeid, met name voor mensen met een laag inkomen. De belastingen op arbeid vertegenwoordigden in 2012 24,7 % van het bbp en behoren daarmee tot de hoogste in de EU. De socialezekerheidsbijdragen en loonbelastingen bedragen bijna 50 procent van de brutolonen. Hoge sociale bijdragen en een hoog belastingtarief in de eerste schijf verlagen voor personen met een laag inkomenspotentieel en tweede verdieners wellicht de prikkels om te werken. Het onlangs aangenomen belastingpakket omvat beperkte maatregelen om de belastingdruk op arbeid te verlagen maar benut niet het potentieel voor een verschuiving naar minder groeiremmende belastingen, zoals periodieke belastingen op onroerend goed, waar de ramingen van de belastbare waarden achterhaald zijn.
- (13) Met een van de laagste werkloosheidspercentages in de EU (4,9 % in 2013) blijft de Oostenrijkse arbeidsmarkt het goed doen. De toekomstige uitdagingen ten gevolge van de vergrijzing en de mogelijk krimpende beroepsbevolking nopen evenwel tot een beter gebruik van het onderbenutte arbeidsmarktpotentieel van ouderen, vrouwen en migranten. De arbeidsparticipatie van ouderen blijft onder het EU-gemiddelde (44,9 % tegen 50,3 %), hoewel de participatiegraad sinds 2000 substantieel is gestegen, met bijna 15 procentpunten tot 44,9 % in 2013. In 2014 worden maatregelen om vervroegde uittreding tegen te gaan van kracht en er worden verdere maatregelen voorbereid om mensen aan te moedigen langer aan het werk te blijven. Toch ondervinden oudere werknemers nog steeds problemen om voor het eerst of opnieuw aan het werk te gaan. Migranten blijven op hindernissen stuiten op weg naar volledige integratie in de arbeidsmarkt en kennen nog steeds een aanzienlijk hogere werkloosheid, deels vanwege blijvende belemmeringen voor de erkenning van hun kwalificaties, terwijl zij een steeds groter deel van de beroepsbevolking uitmaken. De arbeidsparticipatie van vrouwen is met 70,8 % in 2013 weliswaar relatief hoog, maar uitgedrukt in voltijdequivalenten (55,6 % in 2012) ziet de situatie er veel minder gunstig uit. Oostenrijk heeft een van de hoogste percentages deeltijds werkende vrouwen en een hoge concentratie vrouwen in laagbetaalde banen. De loon- en pensioenkloof tussen mannen en vrouwen behoort daardoor tot de grootste in de EU. Er is een aantal maatregelen genomen om diensten voor kinderopvang en langdurige zorg te verbeteren, maar de beschikbaarheid ervan blijft beperkt.
- (14) Oostenrijk heeft de onderwijsresultaten verbeterd in alle categorieën zoals gemeten door het in 2012 gehouden OESO-onderzoek naar de vaardigheden van leerlingen, maar de leesvaardigheid blijft onder het EU-gemiddelde en de sociaaleconomische achtergrond blijft een factor van betekenis in de onderwijsprestaties. Het streefcijfer voor het tegengaan van schooluitval is over het algemeen gehaald, maar voor leerlingen met een migratieachtergrond, die een groeiend aantal leerlingen vormen, was het percentage drie keer zo hoog dan voor die zonder migratieachtergrond (21,5 % tegen 6,0 % in 2012). Er wordt onvoldoende de nadruk gelegd op de preventie van schooluitval en er moet nog steeds een landelijke strategische aanpak voor hoogwaardige vroegschoolse educatie worden ontwikkeld. Bepaalde

hervormingen van verscheidene aspecten van het schoolsysteem, met name de invoering van het nieuwe programma voor het lager middelbaar onderwijs (Neue Mittelschule) zijn gaande of zijn onlangs goedgekeurd. Het potentieel van de Neue Mittelschule om de negatieve gevolgen van de vroege toewijzing van leerlingen aan verschillende onderwijssoorten na vier jaar basisonderwijs (vroege selectie) voor kansarmen te verzachten en de onderwijsresultaten te monitoren moet van nabij worden gevolgd. In het hoger onderwijs zorgt het toenemend aantal ingeschreven studenten voor financiële en organisatorische druk, terwijl het percentage studenten dat het programma afmaakt onder het EU-gemiddelde blijft. Het verbeteren van de onderwijsresultaten blijft van groot belang om de overgang van onderwijs naar werk te versoepelen.

- (15) Er bestaan nog steeds aanzienlijke regelgevende belemmeringen die ondernemingen en individuele beroepsbeoefenaars hinderen bij het aanbieden van hun diensten in Oostenrijk. Wetgeving ter regulering van bepaalde beroepen beperkt het aantal vennootschapsvormen en legt deelnemingsdrempels op, terwijl toegang tot individuele beroepen onderworpen is aan bepaalde beroepskwalificatie-eisen en de oprichting van interdisciplinaire dienstverlenende ondernemingen moeilijk blijft. De combinatie van deze vereisten werpt hinderpalen op voor het betreden van de markt en voor het verrichten van professionele diensten, waardoor de concurrentie wordt beperkt. Wat eisen inzake beroepskwalificatie betreft, neemt Oostenrijk momenteel deel aan een EU-brede wederzijdse evaluatieoefening en heeft het zijn databank van gereguleerde beroepen bijgewerkt als een eerste stap ter beoordeling van de rechtvaardiging en proportionaliteit van de beroepskwalificatie-eisen.
- (16) De bekendmakingsvoorschriften in de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten zijn erop gericht concurrentie en gelijke behandeling te waarborgen door betere informatie over contractmogelijkheden te bieden, wat een belangrijke voorwaarde voor markttoegang is. Meer concurrentie tussen bidders resulteert gewoonlijk in gunstiger voorstellen voor de aanbestedende diensten, met inbegrip van aanzienlijk lagere prijzen. De waarde van de oproepen tot het indienen van voorstellen die door Oostenrijkse autoriteiten en instanties in het kader van de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten zijn bekendgemaakt, lag in 2012 met 1,5 % van het bbp en 6,6 % van de totale overheidsuitgaven voor werken, goederen en diensten ruim onder de EU-gemiddelden van respectievelijk 3,4 % en 17,7 %. Deze situatie brengt aanzienlijke kosten mee voor de Oostenrijkse belastingbetaler en voor bedrijven in termen van gemiste zakelijke kansen.
- (17) De Oostenrijkse federale mededingingsautoriteit zag haar begrotingsmiddelen toenemen maar blijft aanzienlijk onderbemand in vergelijking met de autoriteiten van andere lidstaten van vergelijkbare of geringere omvang. De Oostenrijkse markt voor goederen- en personenvervoer zou gebaat zijn bij verdere inspanningen om de concurrentie te bevorderen, zoals de Raad in 2013 heeft aanbevolen.
- (18) Hoewel de totale kapitalisatie van de banksector in 2013 verder is verbeterd, lijken extra inspanningen ter versterking van de kapitaalbuffers geboden gezien het risicoprofiel van de banken. De Raad beval Oostenrijk in 2013 aan de herstructurering van zijn genationaliseerde en gedeeltelijk genationaliseerde banken te bespoedigen. Het wettelijke kader voor de liquidatie van Hypo Alpe Adria wordt momenteel voorgelegd ter aanneming door het parlement. De organisatorische voorbereiding voor het oprichten van de respectieve vermogensbeheerder is aan de gang. De vermogensbeheerder wordt naar verwachting operationeel in het najaar. Österreichische Volksbanken AG en de restbank van Kommunalkredit, KA Finanz,

zetten respectievelijk hun herstructurering of liquidatie voort overeenkomstig de EU-staatssteunbesluiten. Transparante en afdoende stappen om de herstructurering van genationaliseerde banken te voltooien zijn essentieel om de financiële stabiliteit zeker te stellen en de negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën tot een minimum te beperken.

- (19) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Oostenrijk verricht. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma beoordeeld. 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 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 5 weergegeven.
- (20) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Oostenrijk onderzocht en zijn advies ⁸ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (21) 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 van deze analyse heeft de Raad specifieke aanbevelingen gedaan voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Oostenrijk dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.

BEVEELT AAN dat Oostenrijk in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. Na de correctie van het buitensporige tekort de begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van het verschil van 0,5 % van het bbp dat zich volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie aan het aftekenen is en op een risico van significante afwijking van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact wijst. In 2015 de begrotingsstrategie aanzienlijk te versterken om ervoor te zorgen dat de middellangetermijndoelstelling wordt gehaald en vervolgens wordt vastgehouden, en ervoor te zorgen dat de schuldregel wordt nageleefd om de nominale overheidsschuldquote op een aanhoudend neerwaarts pad te houden. De budgettaire betrekkingen tussen verschillende bestuurslagen verder 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.
2. De betaalbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te verbeteren, met name door stappen te ondernemen om de harmonisatie van de wettelijke pensioenleeftijd tussen mannen en vrouwen te vervroegen en door de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen. De uitvoering van recente hervormingen ter beperking van de toegang tot vervroegd pensioen te monitoren. De kosteneffectiviteit en houdbaarheid van de gezondheidszorg en de langdurige zorg verder te verbeteren.
3. De hoge belastingdruk op arbeid voor personen met een laag inkomen te verlichten door de belastingen te verschuiven naar andere bronnen van belasting die minder nadelig zijn voor de groei, zoals periodieke belastingen op onroerend goed, onder meer door de belastinggrondslag te actualiseren. De maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktvooruitzichten van personen met een migratieachtergrond, vrouwen

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

en ouderen te versterken. Dit houdt in dat de kinderopvang en de langdurige zorg verder worden verbeterd en de kwalificaties van migranten worden erkend. De onderwijsresultaten te verbeteren, met name die van jongeren met een migratieachtergrond, door het voorschoolse onderwijs te versterken en de negatieve effecten van vroege selectie te verzachten. De strategische planning in het hoger onderwijs verder te verbeteren en de maatregelen ter vermindering van het aantal vroegtijdige schoolverlaters te versterken.

4. Buitensporige hinderpalen voor dienstverleners uit de weg te ruimen, waaronder wat de vereisten inzake rechtsvorm en deelnemingsdrempels betreft en met betrekking tot het oprichten van interdisciplinaire dienstverlenende ondernemingen. Na te gaan of de restricties ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen proportioneel zijn en gerechtvaardigd zijn om redenen van algemeen belang. Na te gaan wat de redenen zijn voor de lage waarde van de overheidsopdrachten die voor aanbesteding volgens de Europese regels openstaan. De middelen van de federale mededingingsautoriteit aanzienlijk te verhogen.
5. De ordelijke herstructurering van de genationaliseerde en gedeeltelijk genationaliseerde banken van nabij te blijven volgen en op doeltreffende wijze te blijven bevorderen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*