EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Ierland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Ierland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Ierland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Ierland

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 beleid[1], 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 onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop 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

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Ierland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Ierland voor 2014 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van Ierland[6] gepresenteerd.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin Ierland werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Ierland gepubliceerd[9]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Ierland bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Ierland wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die krachtige beleidsmaatregelen en specifieke monitoring vereisen. Ierland heeft het EU-IMF-programma voor financiële bijstand in 2013 voltooid en is thans onderworpen aan postprogrammatoezicht en aan toezicht in het kader van het Europees semester. Ondanks een opmerkelijke verbetering van de economische vooruitzichten, blijven sommige risico's bijzondere aandacht verdienen: de hoge schuldenlast van de particuliere en de openbare sector, de overblijvende problemen in de financiële sector, met name in verband met de winstgevendheid van de banken, en de arbeidsmarktaanpassing die door een hoge structurele werkloosheid wordt gekenmerkt.

(7) Op 29 april 2015 heeft Ierland zijn nationale hervormingsprogramma 2015 ingediend en op 30 april 2015 zijn stabiliteitsprogramma 2015. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Ierland valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Volgens haar stabiliteitsprogramma 2015 is de regering van plan om het buitensporig tekort uiterlijk in 2015 te corrigeren, in overeenstemming met de door de Raad vastgestelde termijn. Daarna denkt zij de middellangetermijndoelstelling – een begroting die structureel in evenwicht is – in 2019 te behalen. De regering heeft zich

[5] PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.
[6] C(2014) 8803 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 27 final.

voorgenomen om het nominale tekort te reduceren tot 2,3 % van het bbp in 2015 en het tekort in 2019 om te zetten in een overschot van 0,7 % van het bbp. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote van 109,7 % van het bbp in 2014 worden teruggedrongen tot 105,0 % van het bbp in 2015, en daarna geleidelijk worden verminderd tot 89,4 % van het bbp in 2019. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2015 optimistisch en voor 2016 plausibel. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie wordt verwacht dat het buitensporig tekort tegen 2015 tijdig en duurzaam zal zijn gecorrigeerd. Naar verwachting zal de begrotingsinspanning voor de periode 2011-2015 achterblijven bij de aanbevolen inspanning, maar het aantal discretionaire maatregelen die tijdens het programma en daarna zijn genomen, is in overeenstemming met hetgeen vereist was. Uitgaande van een tijdige en duurzame correctie van het buitensporig tekort zoals gepland, zal Ierland vanaf 2016 aan het preventieve deel van het pact worden onderworpen. De maatregelen om vanaf 2016 de geplande tekortdoelstellingen en de vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling te ondersteunen, zijn nog niet voldoende gespecificeerd. Er lijkt daarom in het licht van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie een gevaar te bestaan dat in 2016 aanzienlijk zal worden afgeweken van de voorgeschreven aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling en er zullen dat jaar extra structurele maatregelen nodig zijn. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat er kans bestaat dat Ierland niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(9) Belastinghervormingen hebben bijgedragen tot budgettaire aanpassingen, maar er is meer ruimte om verstoringen te beperken, de efficiëntie van het belastingstelsel te verhogen en het groeibevorderende en milieuvriendelijke karakter ervan te verbeteren. De belasting op vastgoed is vervangen door een periodieke belasting, maar de grondslag is nog steeds betrekkelijk smal omdat bepaald zakelijk vastgoed buiten de belastingregeling valt. De belasting op arbeid is ingewikkeld vanwege de complexe sociale bijdragen. De belastinggrondslagen voor verbruiks- en milieubelastingen worden beperkt door verlaagde tarieven en vrijstellingen. Het btw-stelsel is door de toepassing van het nultarief en verlaagde tarieven minder efficiënt dan het EU-gemiddelde en deze belastingfaciliteiten lijken niet systematisch te worden geëvalueerd. Er is ruimte om de doelmatigheid van milieubelastinginstrumenten te verbeteren en milieuschadelijke subsidies af te schaffen. De recente wijzigingen van de regels inzake de belastingresidentie zijn een goede zaak, ook al zal het tijd vergen voor het effect ervan kan worden beoordeeld. De voorbije jaren zijn belangrijke hervormingen van het begrotingskader doorgevoerd. Nieuwe regels en procedures, in het bijzonder het uitgavenkader voor de middellange termijn, moeten voorkomen dat een procyclisch begrotingsbeleid wordt gevoerd en zijn van cruciaal belang voor de houdbaarheid van de begroting. Volgens de huidige regels heeft de regering echter een ruime discretionaire bevoegdheid om de uitgavenplafonds te wijzigen die niet beperkt is tot de vooraf vastgelegde onvoorziene uitgaven, wat de begrotingsplannen op middellange termijn verzwakt.

(10) De overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg zijn relatief hoog, hoewel de indicatoren voor de gezondheidstoestand van de bevolking over het algemeen niet gunstiger zijn dan in de rest van de EU. De laatste jaren zijn efficiëntiewinsten geboekt, maar er zijn diepgaandere structurele hervormingen van het

gezondheidsstelsel nodig om, in het licht van de vergrijzing, de verwachte stijging van de kosten te beteugelen en de goede gezondheidsresultaten te behouden. Ierland is van plan om op middellange termijn een enkelvoudige universele ziektekostenverzekering in te voeren en is bezig met hervormingen in het kader van de *Future Health*-strategie. Momenteel worden tussentijdse stappen genomen met het oog op de introductie van een universele ziektekostenverzekering om een aantal dringende problemen aan te pakken en de kosteneffectiviteit te verbeteren. Het daadwerkelijk introduceren van e-gezondheidsinstrumenten, op activiteiten gebaseerde financiering en betere voorschrijfpraktijken bieden belangrijke mogelijkheden om de kosteneffectiviteit te verbeteren. Daarnaast blijft er ruimte om de overheidsuitgaven voor geneesmiddelen (met name geoctrooieerde geneesmiddelen), die ruim boven het EU-gemiddelde liggen, te verminderen.

(11) Het percentage mensen die in huishoudens met een lage arbeidsintensiteit leven, behoort tot de hoogste in de EU. Dit brengt ernstige maatschappelijke problemen teweeg en vergroot het risico op kinderarmoede. Omdat de lage arbeidsintensiteit vooral eenoudergezinnen treft, is het aandeel van kinderen in een huishouden met een lage arbeidsintensiteit bijna drie keer zo hoog als het EU-gemiddelde. Er is enige vooruitgang geboekt bij het wegwerken van werkloosheidsvallen door de uitvoering van bepaalde sociale uitkeringen te wijzigen. Desondanks blijft de toegang tot voltijdse kinderopvang beperkt en duur, wat voor vrouwen en alleenstaande ouders een belemmering vormt om aan de arbeidsmarkt deel te nemen.

(12) Door het gunstigere macro-economische klimaat is de algemene situatie van kmo's verbeterd, maar hun financiële positie loopt zeer sterk uiteen. Een relatief klein aantal ervan kampt nog met problemen uit het verleden en de noodzakelijke verdere schuldafbouw in de sector geldt vooral voor deze bedrijven. De kredietvraag vertoont ook tekenen van herstel. Kmo's blijven voor hun investeringen sterk afhankelijk van bankfinanciering, en niet-bancaire financieringsbronnen zijn betrekkelijk onderontwikkeld. Nu het herstel aan kracht wint en de binnenlandse vraag aantrekt, bestaat er een risico dat de beperkingen van de kredietverlening weer toenemen, tenzij de kredietkanalen op een behoorlijke wijze worden hersteld en de financieringsbronnen worden gediversifieerd, hetgeen cruciaal is voor de investeringen en de groeivooruitzichten. Er zijn belangrijke beleidsinitiatieven genomen om de toegang tot financiering voor kmo's te stimuleren en om nieuwe producten met een langere looptijd aan te bieden. Het gaat onder meer om de oprichting van de *Strategic Banking Corporation of Ireland* (SBCI), het *Ireland Strategic Investment Fund* (ISIF) en andere regelingen. Van sommige van deze regelingen is tot op heden echter niet vaak gebruikgemaakt en de doeltreffendheid en het effect van de SBCI en het ISIF zullen pas op basis van opgedane ervaringen kunnen worden beoordeeld.

(13) Ierland heeft goede vorderingen gemaakt met de herstructurering, inkrimping en herkapitalisatie van zijn nationale banken. De financieringsprofielen van de banken zijn weer genormaliseerd en hun winstgevendheid blijft toenemen. De problemen uit het verleden blijven echter een struikelblok vormen. Het grote aantal oninbare leningen neemt maar langzaam af en trekt nog steeds een wissel op het vermogen van de banken om het economisch herstel te ondersteunen. Deze kredieten maakten in het vierde kwartaal van 2014 23,2 % van de totale kredieten bij de drie grootste nationale banken uit, wat een van hoogste percentages in de EU is. Hoewel de banken nog steeds voldoen aan hun doelstellingen inzake achterstallige hypotheken, blijft het aantal leningen met de grootste betalingsachterstand (meer dan 720 dagen)

toenemen en zijn deze in het vierde kwartaal van 2014 tot 9,8 % van het totale aantal leningen gestegen. Er wordt vooruitgang geboekt bij het uitvoeren van duurzame herstructureringsoplossingen: in april heeft de Ierse centrale bank de banken verplicht om vóór eind 2015 voor de overgrote meerderheid van de kredietnemers oplossingen te vinden. De banken hebben echter in veel gevallen de gebruikelijke terughoudende aanpak gevolgd, waarbij aflossingen van de hoofdsom en rentebetalingen veeleer worden herschikt dan verlaagd. Daarnaast blijven de banken ook sterk leunen op juridische procedures om cliënten met een betalingsachterstand ertoe aan te zetten hun verplichtingen na te komen. De geplande invoering van een centraal kredietregister vordert maar traag, hoewel dit essentieel is om het toezicht, de kredietaanvaarding en het risicobeheer te verbeteren.

(14) De situatie op de arbeidsmarkt is sinds 2013 verbeterd – er worden weer banen gecreëerd in de particuliere sector en de werkloosheid daalt gestaag. Het werkloosheidspeil is desondanks nog altijd hoog en de langdurige werkloosheid blijft een groot probleem. Het risico bestaat dat een deel van de cyclische werkloosheid structureel wordt, aangezien er bij het herstel van het evenwicht in de economie een discrepantie tussen de gevraagde en de aangeboden vaardigheden is gebleken. De jeugdwerkloosheid is nog steeds veel hoger dan in de periode vóór de crisis. De voorbije jaren zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt met hervormingen van het activeringsbeleid, maar er blijft nog enige onzekerheid bestaan over de doeltreffendheid van het huidige activeringsbeleid en de huidige opleidingsprogramma's en over het vermogen van de diensten voor arbeidsvoorziening om op de vereiste schaal te presteren. Het onlangs gelanceerde *JobPath*-initiatief is een positieve ontwikkeling, maar de doeltreffendheid ervan zal moeten worden getest. In het verleden kon het stelsel voor voortgezet onderwijs en beroepsopleidingen niet de vaardigheden aanbieden waar in de weer in evenwicht gebrachte economie vraag naar is en er is pas onlangs gestart met de hervorming van het stelsel.

(15) De kosten voor juridische diensten blijven hoog en moeten nog steeds worden aangepast aan die van andere professionele diensten. Deze aanpassing is belangrijk omdat in alle economische sectoren een beroep wordt gedaan op juridische diensten en de kosten ervan invloed hebben op het concurrentievermogen van Ierland. De hervorming van het regelgevingskader voor de juridische beroepen met het oog op een grotere concurrentie en lagere kosten is een langdurig project waartoe de autoriteiten zich hebben verbonden. De in 2011 gepubliceerde wet tot regeling van juridische diensten (*Legal Services Regulation Bill*), is echter nog niet aangenomen. Bovendien kunnen de kosten enkel daadwerkelijk worden verlaagd als de concurrentiebevorderende en kostenverlagende bepalingen van het geplande regelgevingskader worden behouden en worden opgenomen in de regelgeving die de binnenkort op te richten regelgevende autoriteit voor juridische dienstverlening (*Legal Services Regulatory Authority*) zal opstellen. Daarom zal de Commissie in het kader van het Europees semester de voortgang op dit gebied blijven volgen.

(16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Ierland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Ierland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Ierland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en

-richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese 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 4 weergegeven.

(17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Ierland onderzocht, en zijn advies[10] daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven.

(18) 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 en 4 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. Ierland dient er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Ierland in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. In 2015 voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort zorgen. In 2016 een budgettaire herziening van 0,6 % van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling bereiken. Meevallers als gevolg van de beter dan verwachte economische en financiële situatie gebruiken om het tekort en de schuld sneller te reduceren. De bestaande discretionaire bevoegdheid om de uitgavenplafonds te wijzigen, die niet beperkt blijft tot de specifieke en vooraf vastgelegde onvoorziene uitgaven, reduceren. De belastinggrondslag verbreden en de belastingfaciliteiten, onder meer op de belasting over de toegevoegde waarde, herzien.

2. Maatregelen nemen om de kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg te verhogen, onder meer door de uitgaven voor geoctrooieerde geneesmiddelen te verlagen en geleidelijk betere voorschrijfpraktijken toe te passen. In het hele gezondheidsstelsel op activiteiten gebaseerde financiering introduceren.

3. Stappen ondernemen om de arbeidsintensiteit van huishoudens te verhogen en het armoederisico voor kinderen te bestrijden door de geleidelijke opheffing van uitkeringen en toeslagen in geval van herintreding op de arbeidsmarkt en door een betere toegang tot betaalbare voltijdse kinderopvang.

4. Tegen eind 2015 duurzame oplossingen tot stand brengen voor de herstructurering van het grootste deel van de achterstanden bij de aflossing van hypotheekleningen en de toezichtprocedures van de Ierse centrale bank verscherpen. Ervoor zorgen dat de herstructureringsoplossingen voor leningen aan noodlijdende kmo's en resterende leningen voor commercieel vastgoed houdbaar zijn door de prestaties van de banken verder op basis van de eigen doelstellingen te beoordelen. De nodige maatregelen nemen om te waarborgen dat tegen 2016 een centraal kredietregister operationeel is.

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

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter