

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 3.12.2010
SEC(2010) 1515 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Ierland te verhelpen

(door de Commissie ingediend)

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Ierland te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 7, in samenhang met artikel 126, lid 13,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Overeenkomstig artikel 126, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.

(2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.

(3) De hervorming in 2005 van het stabiliteits- en groeipact was bedoeld om de doeltreffendheid en de economische onderbouwing van het pact te versterken en tevens de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te waarborgen. Deze hervorming moest ervoor zorgen dat bij alle stappen in de buitensporigtekortprocedure (BTP) met name de economische en budgettaire achtergrond ten volle in aanmerking werd genomen. Op deze wijze verschaft het stabiliteits- en groeipact een kader dat, met inachtneming van de economische situatie, het overheidsstreven naar een spoedige terugkeer naar solide begrotingssituaties ondersteunt.

(4) Op grond van artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad kan de Raad, indien in overeenstemming met een aanbeveling overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag doeltreffende actie is ondernomen en indien zich na de vaststelling van deze aanbeveling onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën voordoen, op aanbeveling van de Commissie, besluiten een herziene aanbeveling overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag vast te stellen.

(5) Op 27 april 2009 heeft de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG) besloten dat er in Ierland een buitensporig tekort bestond, en heeft hij aanbevelingen gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2013 te verhelpen. De Raad heeft voorts 27 oktober 2009 vastgesteld als uiterste datum waarop doeltreffende actie moest worden ondernomen.

(6) Op 2 december 2009 heeft de Raad geconcludeerd dat de Ierse overheid effectief gevolg had gegeven aan de aanbevelingen van de Raad van 27 april 2009, maar dat er in Ierland sprake was geweest van onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën. Daarom stelde de Raad een herziene

aanbeveling overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag vast waarin de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort werd verlengd tot 2014.

(7) Op 13 juli 2010 concludeerde de Raad dat de Ierse overheid effectief gevolg had gegeven aan de aanbevelingen van de Raad.

(8) Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie, waarop de aanbevelingen berustten die de Raad in december 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag tot Ierland had gericht, zou het reële bbp in 2010 met 1,4% krimpen en in 2011 weer met 2,6% groeien. Volgens de najaarsprognoses 2010 van de Commissie en de meest recente beoordeling van de diensten van de Commissie is de terugval van de productie in 2010 beperkt gebleven tot 0,2%. In de afgelopen maanden zijn de economische vooruitzichten echter weer verslechterd: in de najaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie wordt nu gerekend op een reële bbp-groei van 0,9% in 2011 en 1,9% in 2012. Voorts blijkt de financiële sector in Ierland harder door de crisis te zijn geraakt dan verwacht. De steunmaatregelen die nodig werden geacht om de financiële stabiliteit te bewaren en het vertrouwen in het bankwezen te herstellen zodat de economie weer de weg naar een duurzame economische groei zou kunnen inslaan, brengen enorme extra kosten mee voor de begroting. Door de onvoorziene kapitaalinjecties in het bankwezen en door een stijging van de financieringskosten van de overheid zullen de rente-uitgaven als percentage van het bbp in 2014 naar verwachting 2,3 procentpunt hoger uitvallen dan waarop in het stabiliteitsprogramma van december 2009 was gerekend.

(9) Met een overheidstekort dat volgens de najaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie in 2010 uitkomt op 32,3% van het bbp, valt de begrotingssituatie dus sterk tegen. In dit cijfer zijn wel de eenmalige steunmaatregelen voor de banken verwerkt. Zonder deze maatregelen zou het tekort in 2010 naar verwachting 12,5% van het bbp hebben bedragen. Dit is slechter dan de 11,6% van het bbp waarvan in de actualisering van het stabiliteitsprogramma van december 2009 was uitgegaan, maar duidelijk beter dan de 14,7% - bij ongewijzigd beleid - in de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie die ten grondslag lagen aan de aanbeveling van de Raad van december 2009. In afwijking van dit scenario van ongewijzigd beleid en overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van december 2009 is een budgettair consolidatiepakket van 2½% van het bbp in de begroting voor 2010 opgenomen, dat onverkort ten uitvoer is gelegd. Het conjunctuurgezuiverde tekort, ongerekend eenmalige effecten, is volgens de ramingen in 2010 met 1¼ procentpunt van het bbp opgelopen tot zo'n 11% van het bbp. Dit is echter niet zozeer een gevolg van discretionaire maatregelen als wel van ontwikkelingen in de ontvangstenelasticiteiten tijdens de diepe recessie. Daar staat tegenover dat sinds medio 2008 omvangrijke consolidatiepakketten zijn vastgesteld ter grootte van ongeveer 9% van het bbp in 2009/2010.

(10) De Ierse economie zal direct na de crisis minder sterk groeien dan in de boomperiode ervoor, zo is de verwachting. Volgens de najaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal de reële bbp-groei in 2011 0,9% en in 2012 1,9% bedragen. Voor 2013, 2014 en 2015 wordt in de projecties van de Commissie uitgegaan van respectievelijk 2,5%, 3,0% en 3,0%. De prijsontwikkeling blijft ook gematigd. Het nominale bbp loopt in de najaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie op van 1,3% in 2011 naar 2,7% in 2012 en – op basis van de huidige projecties van de Commissie – naar 3,8% in 2013, 4,6% in 2014 en 4,8% in 2015. Gezien deze macro-economische aannames is het voor een terugdringing van het tekort tot minder dan 3% van het bbp in 2015 nodig dat het structurele saldo in de periode 2011-2015 met ten minste 9½% van het bbp verbetert.

(11) Al met al kan in het licht van de bovenstaande overwegingen worden gesteld dat zich na de goedkeuring van de aanbeveling overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hebben voorgedaan. Voorts behoudt de conclusie van de Raad van 13 juli 2010 dat Ierland maatregelen heeft genomen waarmee voldoende vooruitgang is geboekt in de richting van de correctie van het buitensporige tekort, haar geldigheid. Tot slot is het oorspronkelijke traject voor de terugdringing van het tekort onhaalbaar geworden door het hogere vertrekpunt voor het overheidstekort, met daarbovenop de ongunstigere macro-economische vooruitzichten en tegenvallende rente-uitgaven. Derhalve zijn er goede redenen om de aanbevelingen overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag te herzien en de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort te verlengen tot 2015.

(12) De bruto overheidsschuld is opgelopen van 25% van het bbp in 2007 naar 65,5% van het bbp eind 2009, waarmee de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60% van het bbp is overschreden. Volgens de najaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal de schuld eind 2010 zijn gestegen tot 97,4% van het bbp. Vóór de crisis was de schuld nog laag, maar door een omvangrijk primair overheidstekort dat tijdens de crisis ontstond, is deze sterk opgelopen. De maatregelen om het kwetsbare bankwezen te steunen, hebben fors bijgedragen aan de stijging van het tekort en de schuld in 2009 en 2010 met cumulatief zo'n 22½ procentpunt van het bbp. Voorts zijn de hogere rentebetalingen van invloed op de ontwikkeling van de schuld. Om een herzien tekortreductietraject te realiseren dat tot een tekort van minder dan 3% van het bbp in 2015 leidt, zou de schuldquote zich in 2013 moeten stabiliseren en daarna moeten gaan dalen. De schulddynamiek wordt beïnvloed door diverse transacties onder de streep, die volgens de ramingen zullen leiden tot een stijging van de schuldquote met 5,3 procentpunt van het bbp in 2011, 0,8 procentpunt in 2012 en tot een daling ervan met 1,3 procentpunt in 2013, 1,1 procentpunt in 2014 en 1 procentpunt in 2015. Daarbij gaat het onder meer om verwachte kapitaalinjecties in banken en verlagingen van de kasreserves in 2011 en om verschillen tussen rentebetalingen op transactiebasis en op kasbasis.

(13) Op 24 november 2010 hebben de autoriteiten een uitgebreid nationaal herstelplan 2011-2014 gepubliceerd met daarin gedetailleerde budgettaire consolidatieplannen om de bruto overheidsschuld fors omlaag te brengen door het tekort in de door het plan bestreken periode terug te dringen. In de loop van de periode zal een consolidatie van in totaal 15 miljard euro plaatsvinden, tweemaal zoveel als de aanpassing van 7,5 miljard euro die in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van december 2009 was gepland. Met een consolidatie van 6 miljard euro in 2011 ligt het zwaartepunt van de aanpassing duidelijk in de beginfase. Twee derde van dit bedrag zal komen uit ingrepen aan de uitgavenzijde. Ook bevat het plan structurele hervormingen, en met name hervormingen op de arbeidsmarkt. Voorts hebben de autoriteiten een brede strategie voor een grondige herstructurering van de financiële sector uitgewerkt. De strategie is gericht op een herstel van het vertrouwen in de sector, op een forse inkrimping van de sector, op een afsplitsing van de levensvatbare onderdelen van het stelsel en op een terugkeer naar een gezonde bedrijfsvoering in de sector en wordt geflankeerd door adequate herkapitaliseringsmaatregelen.

(14) Om de geloofwaardigheid van de consolidatiestrategie voor de middellange termijn verder te verbeteren, zal het zaak zijn de zwaktes van het begrotingskader aan te pakken. Daartoe moet Ierland een begrotingsnorm invoeren die voorschrijft dat inkomstenmeevallers in de periode 2011-2015 moeten worden gebruikt voor een terugdringing van het tekort en de schuld. Ook moet Ierland overeenkomstig het voorstel in het nationale herstelplan 2011-2014 een budgettaire adviesraad oprichten die de begrotingssituatie en –ramingen van de overheid

aan een onafhankelijke toetsing onderwerpt. Tot slot zou het met het oog op de geplande aanpassing van nut zijn om een wet op de budgettaire verantwoordelijkheid in te voeren die een middellangetermijnkader voor de uitgaven met bindende meerjarige plafonds voor de uitgaven op elk gebied bevat. Daarbij moet rekening worden gehouden met herziene economische governancehervormingen op EU-niveau en worden voortgebouwd op reeds doorgevoerde hervormingen.

(15) In Ierland gaat van de vergrijzing een groter langetermijneffect op de begroting uit dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt met name doordat de pensioenuitgaven de komende decennia naar verwachting een vrij forse stijging zullen vertonen. De begrotingssituatie in 2010 verergert het begrotingseffect van de vergrijzing op het houdbaarheidstekort. Door een verbetering van het primaire saldo op middellange termijn en door verdere hervormingen kan het gevaar voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn worden beperkt.

(16) Om beter toezicht te kunnen uitoefenen in het kader van de BTP, hetgeen ook noodzakelijk lijkt wegens de gestelde termijn voor de correctie van het buitensporige tekort, zal regelmatig en tijdig moeten worden gecontroleerd welke vorderingen zijn gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de budgettaire consolidatiestrategie om het buitensporige tekort te verhelpen. Daarom zou in de actualisering van het Ierse stabiliteitsprogramma die tussen 2009 en 2015 worden opgesteld, een apart hoofdstuk daaraan gewijd kunnen en moeten worden. Bovendien zullen de begrotingsdoelstellingen worden gecontroleerd in het kader van de bepalingen van het programma voor financiële bijstand aan Ierland, zoals ook is opgenomen in het tot Ierland gerichte besluit van de Raad van [7] december 2010 tot verlening van financiële bijstand van de EU,

BEVEELT AAN:

1. Aangezien de verslechtering van de Ierse begrotingssituatie in 2010 samenhangt met de gevolgen van de crisis voor de overheidsontvangsten en de financiële sector en er omvangrijke steunmaatregelen voor de financiële sector moesten worden getroffen, maken de Ierse autoriteiten uiterlijk in 2015 een einde aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.
2. De Ierse autoriteiten dringen het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug tot onder de 3% van het bbp door binnen een middellangetermijnkader maatregelen te nemen. Daartoe wordt in het bijzonder van de Ierse autoriteiten verwacht dat zij:
 - a) maatregelen uitvoeren die ervoor zorgen dat het overheidstekort niet uitstijgt boven de 10,6% van het verwachte bbp in 2011, 8,6% van het bbp in 2012, 7,5% van het bbp in 2013, 5,1% van het bbp in 2014 en 2,9% van het bbp in 2015, waarbij in dit jaartraject geen rekening wordt gehouden met de eventuele rechtstreekse gevolgen van mogelijke steunmaatregelen voor banken in het kader van de overheidsstrategie voor de financiële sector, zoals beschreven in het memorandum voor het economische en financiële beleid (MEFP) en nader uitgewerkt in het door de Ierse autoriteiten en de Commissie te sluiten memorandum van overeenstemming. Ingeval de neerwaartse risico's voor de tekortdoelen zich daadwerkelijk voordoen, staat Ierland klaar om aanvullende consolidatiemaatregelen te treffen om het tekort in 2015 tot onder de 3% van het bbp terug te dringen. Voorts sluit dit traject aan bij het voorlopige standpunt van Eurostat ten aanzien van de boekhoudkundige ESR95-

behandeling van het moment van registratie van rentebetalingen op aan de Anglo Irish Bank te betalen promessen¹ in die zin dat bij een herziening van dit standpunt ook het tekorttraject zal worden aangepast;

b) in de periode 2011-2015 een verbetering van ten minste 9½% van het bbp realiseren.

3. Voorts nemen de Ierse autoriteiten alle gelegenheden, met inbegrip van verbeterde economische omstandigheden, te baat om de verlaging van de bruto schuldquote in de richting van de referentiewaarde van 60% van het bbp te versnellen.
4. Om de risico's voor de aanpassing te beperken, richt Ierland een budgettaire adviesraad op die de begrotingssituatie en –ramingen van de overheid aan een onafhankelijke toetsing onderwerpt. Ierland voert een wet op de budgettaire verantwoordelijkheid in die een middellangetermijnkader voor de uitgaven met bindende meerjarige plafonds voor de uitgaven op elk gebied bevat.
5. Om de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te beperken, voeren de Ierse autoriteiten verdere hervormingen in het socialezekerheidsstelsel door.
6. De Raad stelt 7 juni 2011 vast als uiterste datum waarop de Ierse regering doeltreffende actie moet ondernemen en invulling moet geven aan de noodzakelijke maatregelen om de correctie van het buitensporige tekort naderbij te brengen. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van deze actie zal rekening worden gehouden met de economische ontwikkelingen die zich ten opzichte van de economische vooruitzichten in de najaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie hebben voorgedaan.

De Ierse autoriteiten brengen in een apart hoofdstuk in de actualisering van het stabiliteitsprogramma die tussen 2011 en 2015 worden opgesteld, verslag uit over de vorderingen die bij de uitvoering van deze aanbevelingen zijn gemaakt.

Voorts verzoekt de Raad de Ierse autoriteiten hervormingen door te voeren om de potentiële bbp-groei te verhogen. Daarnaast wordt Ierland verzocht weer snel een duurzame middellangetermijngroei te realiseren door productiviteitsbevorderende maatregelen te treffen en een passend loonbeleid te voeren zodat het concurrentievermogen zich kan herstellen.

Deze aanbeveling is gericht tot Ierland.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad

De voorzitter

¹ Zie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states.