

Brüssel, den 22. November 2017
(OR. en)

EG 30/17

EUROGROUP 32
ECOFIN 981
UEM 313

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. November 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2017) 8018 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 22.11.2017 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands
Anl.:	C(2017) 8018 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2017) 8018 final.



Brüssel, den 22.11.2017
C(2017) 8018 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 22.11.2017

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands

{SWD(2017) 518 final}

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 22.11.2017

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU IRLAND

3. Auf der Grundlage der am 16. Oktober 2017 von Irland übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.
4. Irland unterliegt der präventiven Komponente des SWP und sollte sicherstellen, dass ausreichende Fortschritte in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP erzielt werden. 2017 sollte Irland eine jährliche Haushaltsanpassung von mindestens 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel erreichen. 2018 sollte das Land weiterhin substantielle Konsolidierungsanstrengungen unternehmen und dabei die erforderliche langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Irlands sicherstellen. Gemäß der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt würde eine solche Anpassung erfordern, dass die nominale Zuwachsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimaryausgaben im Jahr 2018 2,4 % nicht übersteigt, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von mindestens 0,6 % des BIP entspricht. Da sich die Schuldenquote im Jahr 2015 auf 76,9 % des BIP belief, unterliegt Irland in den drei auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahren auch den Übergangsregelungen hinsichtlich der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau.
5. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen sind plausibel. Darin wird davon ausgegangen, dass das Wirtschaftswachstum solide ausfallen und somit weitgehend mit dem Stabilitätsprogramm vom April 2017 im Einklang stehen wird. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde gelegten makroökonomischen Annahmen für 2017 weichen geringfügig von der Herbstprognose 2017 der Kommission ab; für 2018 und 2019 gibt es dagegen kaum Abweichungen. Die Kommission ist im Hinblick auf Investitionen in immaterielle Werte optimistischer und geht davon aus, dass diese in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 nicht zurückgehen. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen

Projektionen sind mit Abwärtsrisiken behaftet. Die größten Unsicherheiten bestehen bezüglich der Ergebnisse der Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU sowie möglicher Änderungen der Steuer- und Handelspolitik der Vereinigten Staaten, was auf Irland als kleine und sehr offene Volkswirtschaft besonders starke Auswirkungen haben dürfte.

6. Irland erfüllt die Anforderung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, wonach die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen muss, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Nach Einschätzung des irischen Haushaltsbeirats (Irish Fiscal Advisory Council) liegen die makroökonomischen Prognosen, auf die sich die Übersicht über die Haushaltsplanung stützt, innerhalb des Rahmens angemessener Vorausschätzungen.
7. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2017 ein gesamtstaatliches Defizit von 0,3 % des BIP prognostiziert. Dieser Wert liegt geringfügig unter den 0,4 % des BIP, von denen im Stabilitätsprogramm 2017 ausgegangen wurde. Die Fortschritte im Vergleich zum Stabilitätsprogramm 2017 sind größtenteils darauf zurückzuführen, dass die Prognosen im Bereich der Produktion besser ausfielen. Gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2018 ein gesamtstaatliches Defizit von 0,2 % des BIP angestrebt. Dieser Wert liegt geringfügig über dem Ziel von 0,1 % des BIP, das im Stabilitätsprogramm 2017 unter der Annahme einer unveränderten Politik enthalten ist. Auf der Grundlage der Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung wird das strukturelle Defizit¹ 2017 und 2018 voraussichtlich bei 1,1 % bzw. 0,6 % des BIP liegen und entspricht damit weitgehend den anhand des Stabilitätsprogramms 2017 vorgenommenen Schätzungen.

In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird davon ausgegangen, dass die Bruttoschuldenquote 2017 auf 70,1 % des BIP fällt und 2018 einen Wert von 69,0 % erreicht, wobei hierfür ein weiterhin solides BIP-Wachstum und das Erzielen von Primärüberschüssen Voraussetzung ist. Die Verbesserungen (um 2,8 bzw. 2,2 % des BIP) im Vergleich zu den Projektionen im Stabilitätsprogramm 2017 beruhen in erster Linie darauf, dass aufgrund des nominalen BIP, das 2016 höher als erwartet ausfiel, sowie aufgrund eines Ende 2017 niedrigeren absoluten Schuldenstands Übertragungen vorgenommen werden konnten. Da multinationale Unternehmen im BIP und BSP Irlands jedoch stark zu Buche schlagen, wird die tatsächliche Größe der Volkswirtschaft tendenziell überbewertet². Eine Reihe anderer Parameter – darunter auch das Verhältnis zwischen Schuldenstand und BNE* – zeigt, dass der Schuldenstand nach wie vor hoch ist. Angesichts der historisch niedrigen Renditen von Staatsanleihen im Euro-Währungsgebiet wird gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung davon ausgegangen, dass die Zinsausgaben in Irland von 2,2 % des BIP im Jahr 2016 auf 2,0 % des BIP im Jahr 2017 und um weitere 0,1 % des BIP im kommenden Jahr zurückgehen. Das Bild, das sich aus der Übersicht über die Haushaltsplanung ergibt, wird durch die Kommissionsprognose weitgehend bestätigt.

¹ Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen, der von der Kommission anhand der gemeinsamen Methodik neu berechnet wurde.

² Der Wert des sogenannten modifizierten Bruttonationaleinkommens (BNE*), den die irischen Statistikbehörden vor Kurzem vorgelegt haben, spiegelt das Einkommen der irischen Gebietsansässigen besser wieder als das BIP. Das BNE* unterscheidet sich vom eigentlichen BNE dadurch, dass unter anderem die Wertberichtigung von Vermögenswerten, die zwar in Irland gemeldet, aber in ausländischem Besitz sind (vor allem geistiges Eigentum und Vermögenswerte im Zusammenhang mit Flugzeugleasing), und die einbehaltenen, nach Irland repatriierten Unternehmensgewinne abgezogen wurden.

8. Gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2018 wird die Einkommensteuer um rund 0,1 % des BIP zurückgehen, hauptsächlich durch Kürzungen der Beiträge zur universellen Sozialabgabe (Universal Social Charge), Änderungen bei den Einkommensteuerebenen sowie Erhöhungen bestimmter Steuergutschriften. Zudem sind neue ausgabenseitige Maßnahmen in Höhe von mehr als 0,4 % des BIP vorgesehen. Diese einnahmensenkenden Maßnahmen werden zum Teil durch mehrere einnahmensteigernde Maßnahmen gegenfinanziert, u. a. durch eine Erhöhung der Stempelsteuer für den Erwerb gewerblichen Eigentums, eine Verringerung der steuerlichen Abschreibungen für immaterielle Vermögenswerte, eine Erhöhung der Verbrauchsteuer auf Tabakwaren, die Einführung einer Steuer auf zuckerhaltige Getränke und eine Reihe von Initiativen, um die Einhaltung der Steuervorschriften sicherzustellen. Dadurch werden die Nettogesamtauswirkungen der geplanten Maßnahmen auf nahezu - 0,2 % des BIP verringert.
9. Nach der Herbstprognose 2017 der Kommission liegt das gesamtstaatliche Defizit bei 0,4 % des BIP und damit 0,1 % des BIP über dem Defizit in der Übersicht über die Haushaltsplanung. Darin kommen eher konservative Einnahmeschätzungen aufgrund der alljährlichen Einnahmeausfälle durch Rückerstattungen im September zum Ausdruck. In der Herbstprognose 2017 der Kommission wird das gesamtstaatliche Defizit mit 0,2 % des BIP im Jahr 2018 veranschlagt, was mit den Prognosen in der Übersicht über die Haushaltsplanung im Einklang steht. Risiken im Zusammenhang mit der Übersicht über die Haushaltsplanung und den Haushaltsprojektionen der Kommission sind abwärts gerichtet und bestehen in erster Linie aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der makroökonomischen Aussichten und der Volatilität einiger Einnahmequellen des Staates. Zinsänderungen wirken sich nur begrenzt auf die Schuldenstandsprojektionen aus, da den offenen Verbindlichkeiten größtenteils feste Zinssätze zugrunde liegen. Daher bestehen Abwärtsrisiken der Schuldenstandsprojektionen eher bei Änderungen der wirtschaftlichen Aussichten. Zudem kann die geplante vorzeitige Rückzahlung von Krediten in Höhe von 5,5 Mrd. EUR, die vom IWF, Schweden und Dänemark im Rahmen des EU-IWF-Programms gewährt wurden, zu Zinseinsparungen führen und gleichzeitig die Gelegenheit bieten, das Schuldenfälligkeitsprofil weiter zu glätten und zu verlängern.
10. Die Informationen in der Übersicht über die Haushaltsplanung sind nicht ausreichend, um bewerten zu können, ob den Übergangsregelungen entsprochen wird, wonach ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt werden müssen. Ausgehend von der Herbstprognose 2017 der Kommission dürfte Irland 2017 und 2018 ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau machen.
11. Was den Ausgabenrichtwert betrifft, so dürfte er gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung etwas und gemäß der Kommissionsprognose erheblich von der Vorgabe abweichen, dass die reale Zuwachsraten der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 2017 nicht über 1,2 % liegen sollte. Sowohl auf der Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch nach der Kommissionsprognose liegt die Verbesserung des strukturellen Saldo bei bzw. über der geforderten Anpassung von 0,6 % des BIP, allerdings wird dieser Wert durch das prognostizierte potenzielle Produktionswachstum positiv beeinflusst. Da die irische Wirtschaft sehr offen ist und die Schätzungen des BIP-Potenzials schwanken, ist der Ausgabenrichtwert ein geeigneterer Maßstab für die Haushaltspolitik. Darin werden jedoch die zusätzlichen Einnahmen im Zusammenhang mit der anhaltenden Nicht-

Indexierung der Einkommensteuerklassen, die als dauerhaft anzusehen ist, nicht erfasst. Eine Gesamtbewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung ergab, dass deshalb sowohl gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch gemäß der Kommissionsprognose im Jahr 2017 die Gefahr einer gewissen Abweichung besteht. Werden die Jahre 2016 und 2017 zusammen betrachtet, läge die durchschnittliche Abweichung auf der Grundlage der Kommissionsprognose (0,6 % des BIP) jedoch immer noch deutlich über dem auf 0,25 % des BIP festgesetzten Schwellenwert für eine erhebliche Abweichung. Dies trifft auch dann noch zu, wenn die Nicht-Indexierung der Einkommensteuerklassen mitberücksichtigt wird. Daher lässt die Gesamtbewertung für die Jahre 2016 und 2017 eine erhebliche Abweichung erkennen.

Ausgehend von der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für Irland für 2018 ein struktureller Saldo von - 0,6 % des BIP prognostiziert, der damit geringfügig unter dem mittelfristigen Haushaltsziel von - 0,5 % liegt. In der Kommissionsprognose wird davon ausgegangen, dass Irland das mittelfristige Haushaltsziel 2018 erreicht. Die Übersicht über die Haushaltsplanung geht von einer geplanten Zuwachsrates der Staatsausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen aus, die leicht unterhalb der Vorgabe einer nominalen Zuwachsrates der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von maximal 2,4 % liegt. Die geplante Änderung des strukturellen Saldos deutet auf eine geringfügige Abweichung hin. In den Jahren 2017 und 2018 zusammengenommen lässt der Ausgabenrichtwert für Irland allerdings das Risiko einer gewissen Abweichung von den Vorgaben erkennen. Gemäß der Kommissionsprognose weist der Ausgabenrichtwert für 2018 auf eine gewisse Abweichung hin. Die prognostizierte Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,8 % des BIP liegt über den empfohlenen Konsolidierungsanstrengungen. In den Jahren 2017 und 2018 zusammengenommen deutet der Ausgabenrichtwert darauf hin, dass in Irland das Risiko einer erheblichen Abweichung von den Vorgaben besteht. Werden jedoch die zusätzlichen Einnahmen aus der anhaltenden Nicht-Indexierung der Einkommensteuerklassen in den Jahren 2017 und 2018 berücksichtigt, liegt die durchschnittliche Abweichung auf der Grundlage des Ausgabenrichtwerts – wenn auch nur geringfügig – unterhalb des Schwellenwerts für eine erhebliche Abweichung, der auf 0,25 % des BIP festgesetzt ist. Daher weist die Gesamtbewertung darauf hin, dass auf der Grundlage des Zweijahresdurchschnitts das Risiko einer gewissen Abweichung vom geforderten Anpassungspfad im Jahr 2018 besteht.

12. Hinsichtlich des strukturellen Teils der in der Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017³ enthaltenen haushaltspolitischen Empfehlungen befürwortet die Kommission, dass die Erlöse aus dem Verkauf der staatlichen Anteile an staatseigenen Banken zum Schuldenabbau verwendet werden. Auch dadurch, dass die National Asset Management Agency kürzlich die letzten 500 Mio. EUR aus den staatlich garantierten Verbindlichkeiten drei Jahre vor dem Zahlungsziel getilgt hat, wurde ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg gemacht, das uneingeschränkte Vertrauen der Finanzmärkte in den irischen Staat wiederherzustellen. Was die Empfehlung betrifft, den Umfang und die Zahl der entgangenen Steuereinnahmen zu begrenzen und die Steuerbemessungsgrundlage zu erweitern, sind die Maßnahmen in der Übersicht über die Haushaltsplanung gemischt. Bei der Verbesserung der Ausgabenqualität wurden durch ein neues Verfahren für die Ausgabenüberprüfung

³ Empfehlung des Rates vom 11. Juni 2017 zum nationalen Reformprogramm Irlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Irlands 2017 (ABl. C 261 vom 9.8.2017, S. 26).

einige Fortschritte erzielt. Dabei lag der Schwerpunkt in den ersten drei Jahren auf ganz bestimmten kritischen Ausgabenbereichen, die zusammen etwa 30 % der derzeitigen Staatsausgaben ausmachen, wie z. B. Arzneimittelkosten im Gesundheitswesen, Erwerbsunfähigkeits- und Beschäftigungsprogramme im Bereich des Sozialschutzes und öffentlicher Personenverkehr.

13. Insgesamt ist die Kommission der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands, das derzeit der präventiven Komponente unterliegt und sich in dem Übergangszeitraum befindet, in dem es ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau machen muss, die Bestimmungen des SWP weitgehend erfüllt. Die Kommission erwartet von den irischen Behörden die Bereitschaft, bei Bedarf innerhalb des nationalen Haushaltsverfahrens weitere Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2018 den Vorgaben des SWP entspricht.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Irland in Bezug auf den strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen, die der Rat in seiner Empfehlung vom 11. Juli 2017 im Rahmen des Europäischen Semesters 2017 abgegeben hat, einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2018 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai 2018 vorgeschlagen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 22.11.2017

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*