

Brussel, 7.7.2016
COM(2016) 293 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**waarbij wordt vastgesteld dat Portugal geen effectief gevolg heeft gegeven aan de
aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013**

{SWD(2016) 240 final}

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**waarbij wordt vastgesteld dat Portugal geen effectief gevolg heeft gegeven aan de
aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 8,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag 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. Het stabiliteits- en groeipact omvat onder meer Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten¹, die is aangenomen om een snelle correctie van buitensporige overheidstekorten te bevorderen.
- (3) Op aanbeveling van de Commissie heeft de Raad op 2 december 2009 overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag besloten dat er in Portugal een buitensporig tekort bestond en heeft hij overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad een aanbeveling gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2013 te corrigeren². Naar aanleiding van het verzoek van de Portugese autoriteiten om financiële bijstand van de Europese Unie, de lidstaten die de euro als munt hebben, en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), heeft de Raad financiële bijstand van de Unie aan Portugal toegekend³. Op 17 mei 2011 is het memorandum van overeenstemming over de specifieke economische beleidsvoorwaarden (hierna het "memorandum van overeenstemming" genoemd) tussen de Commissie en de Portugese autoriteiten ondertekend. Sindsdien heeft de Raad op basis van artikel 126, lid 7, van het Verdrag twee nieuwe aanbevelingen tot Portugal gericht, op 9 oktober 2012 en 21 juni 2013, waarbij de termijn voor de correctie van het buitensporig tekort verlengd is tot respectievelijk 2014 en 2015. In beide aanbevelingen was de Raad van oordeel dat Portugal doeltreffende actie had

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

² Alle documenten in verband met de buitensporigtekortprocedure van Portugal zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

³ Uitvoeringsbesluit 2011/344/EU van de Raad van 30 mei 2011 tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal, PB L 159 van 17.6.2011, blz. 88.

ondernomen, maar dat zich onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan.

- (4) Om het nominale overheidstekort tegen 2015 op een geloofwaardige en houdbare manier te verlagen tot onder de referentiewaarde van 3% van het bbp werden met name de volgende aanbevelingen tot Portugal gericht: a) het nominale tekort terugbrengen tot 5,5% van het bbp in 2013, 4,0% van het bbp in 2014 en 2,5% van het bbp in 2015, hetgeen consistent is met een verbetering van het structurele saldo van 0,6% van het bbp in 2013, 1,4% van het bbp in 2014 en 0,5 % van het bbp in 2015, op basis van de actualisering van de economische vooruitzichten voor Portugal van de diensten van de Commissie van mei 2013; b) maatregelen uitvoeren ter waarde van 3,5% van het bbp om het tekort in 2013 te beperken tot 5,5% van het bbp, met inbegrip van de maatregelen die in de begrotingswet van 2013 zijn vastgesteld en extra maatregelen die in de aanvullende begroting zijn opgenomen, in het bijzonder, reducties van de loonsom, een efficiënter werkende overheid, een geringer verbruik van de overheid en een beter gebruik van de fondsen van de Unie; c) voortbouwend op de resultaten van de evaluatie van de overheidsuitgaven, permanente consolidatiemaatregelen vaststellen die ten minste 2,0% van het bbp waard zijn, teneinde in 2014 een nominaal tekort van 4,0% van het bbp te bereiken, waarbij naar stroomlijning en modernisering van de overheid wordt gestreefd, redundanties bij de publiekesectorfuncties en -entiteiten worden aangepakt, de duurzaamheid van het pensioensysteem wordt verbeterd en in de afzonderlijke vakministeries doelgerichte besparingen worden gerealiseerd; d) de nodige permanente consolidatiemaatregelen vaststellen om in 2015 de tekortdoelstelling van 2,5% van het bbp te halen. Voorts werd Portugal aanbevolen de hervormingsdynamiek met betrekking tot het beheer van de overheidsfinanciën gaande te houden door de budgettaire kaderwet uiterlijk eind 2013 te herzien om de begrotingsprocedures en de beginselen van begrotingsbeheer, verantwoordingsplicht, transparantie en vereenvoudiging verder te verbeteren, en de inspanningen voort te zetten om de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit staatsbedrijven en publiek-private partnerschappen te beperken.
- (5) In de actualisering van de economische vooruitzichten voor Portugal van de diensten van de Commissie van mei 2013, die ten grondslag lagen van de Verordening van de Raad van 21 juni 2013, werd geraamd dat de Portugese economie in 2013 met 2,3 % zou krimpen, om in de twee daaropvolgende jaren opnieuw te groeien met respectievelijk 0,6% en 1,5%. De nominale bbp-groei werd geraamd op -0,6 % en 1,8 % in respectievelijk 2013 en 2014 en op 2,7 % in het volgende jaar.
- (6) In zijn aanbeveling van 21 juni 2013 had de Raad 1 oktober 2013 vastgesteld als uiterste datum voor het treffen van effectieve maatregelen in overeenstemming met de bepalingen van artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Overeenkomstig artikel 10, lid 2, onder a), van Verordening (EU) nr. 472/2013 was Portugal vrijgesteld van afzonderlijke verslaglegging in het kader van de buitensporigtekortprocedure en deed het verslag in het kader van zijn macro-economische aanpassingsprogramma.
- (7) In daaropvolgende beoordelingen is opnieuw gewezen op het gevaar van niet-inachtneming van de aanbeveling van 21 juni 2013 van de Raad. In het licht van zijn evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2015 - de eerste evaluatie nadat Portugal het economische aanpassingsprogramma heeft verlaten - concludeerde de Raad in juli 2015 dat er een risico bestond dat Portugal de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact niet in acht zou nemen. Evenzo werd in het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan 2015 voor Portugal geconcludeerd dat het risico bestond dat Portugal niet voldeed aan de regels van het stabiliteits- en groeipact. De

Commissie merkte met name op dat de tijdige correctie van het buitensporige tekort in 2015 in het gedrang kwam. Voorts wees de Commissie ook op ontoereikende structurele inspanningen ten opzichte van de aanbeveling, waarbij werd gewezen op de noodzaak om aanvullende structurele consolidatiemaatregelen voor 2015 te nemen om een geloofwaardige en duurzame correctie van het buitensporige tekort te onderbouwen.

(8) Een nieuwe beoordeling van de actie die Portugal heeft ondernomen om ingevolge de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 het buitensporig tekort uiterlijk 2015 te corrigeren, leidt tot de volgende conclusies:

- Na de kennisgeving van het overheidstekort van 2015 en de validatie ervan door de Commissie (Eurostat) is het tekort van 2015 op 4,4% van het bbp uitgekomen, waarmee de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3,0% van het bbp is overschreden. Het verschil ten opzichte van de referentiewaarde was grotendeels het gevolg van een steunmaatregel voor de financiële sector in het kader van de afwikkeling van de Portugese bank Banif eind 2015, hetgeen een negatieve impact had van 1,4% van het bbp op het overheidstekort. Als tevens rekening wordt gehouden met eenmalige inkomstenposten zou het tekort (exclusief eenmalige maatregelen) nog steeds boven de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde zijn uitgekomen.
- De cumulatieve verbetering in het structurele saldo in de periode van 2013 tot en met 2015 wordt geraamd op 1,1% van het bbp, hetgeen aanzienlijk geringer is dan de door de Raad aanbevolen 2,5% van het bbp. Na correctie voor de effecten van de herziene potentiële productiegroei en mee- of tegenvallende ontvangsten ten opzichte van het basisscenario dat aan de aanbeveling ten grondslag ligt, is de cumulatieve verbetering aanzienlijk verminderd tot -0,1% van het bbp.
- Tot juni 2014 was de omvang van de uitgevoerde maatregelen in overeenstemming met de in het macro-economische aanpassingsprogramma vastgestelde doelstellingen. Daarna is het bedrag van de permanente consolidatiemaatregelen die de begrotingsdoelen voor 2014 ondersteunen in de loop van de tijd aanzienlijk verminderd van het in het kader van de begroting 2014 geplande percentage van 2,3% van het bbp tot ongeveer 1,5% van het bbp in de prognose die ten grondslag ligt aan de begroting 2015. De omvang van de maatregelen voldoet dus duidelijk niet aan de aanbeveling om in 2014 aanvullende maatregelen ten belope van ten minste 2,0% van het bbp te nemen. Voor 2015 is de omvang van de permanente budgettaire consolidatiemaatregelen verder verlaagd tot ongeveer 0,6% van het bbp in de begroting 2015 en is de nominale tekortdoelstelling vastgesteld op 2,7% van het bbp. De geplande structurele consolidatiemaatregelen waren dus ontoereikend om de aanbevolen tekortdoelstelling voor 2015 van 2,5% van het bbp te verwezenlijken. Uit het feitelijke tekort voor 2015 bleek dat de geplande maatregelen onvoldoende waren.
- Over het geheel genomen is de verbetering van het nominale tekort sinds juni 2014 vooral terug te voeren op het economisch herstel en de verminderde rente-uitgaven in een door een lage rente gekenmerkte omgeving. Uitzonderlijke meevallers zijn niet gebruikt om het tekort sneller te reduceren en de omvang van de structurele consolidatiemaatregelen was ontoereikend om de doelstellingen te verwezenlijken.

- De bruto-overheidsschuld heeft zich grotendeels gestabiliseerd sinds de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 en bedroeg 129,2% van het bbp eind 2013, 130,2% van het bbp in 2014 en 129,0% van het bbp in 2015 volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie.
 - Op de meeste terreinen is - weliswaar in een verschillend tempo - vooruitgang geboekt met budgettaire-structurele hervormingen. De budgettaire kaderwet is herzien en versterkt, maar zal slechts in september 2018 volledig in werking treden. Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om belastingfraude en belastingontduiking tegen te gaan en om de belastingdienst te hervormen. De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn is in de afgelopen jaren verbeterd. Op korte en middellange termijn blijven er evenwel problemen. Met de hervorming van het gezondheidszorgstelsel die tot doel heeft de houdbaarheid van de nationale gezondheidszorg te garanderen, wordt in een toereikend tempo vooruitgang geboekt. In de loop van de voorbije jaren zijn hervormingen van het openbaar bestuur die tot doel hebben het begrotingsbeheer op regionaal en lokaal niveau te verbeteren, tot stand gekomen alsook hervormingen met betrekking tot publiek-private partnerschappen en staatsbedrijven, in het bijzonder tijdens de looptijd van het economische aanpassingsprogramma.
- (9) Dit leidt tot de conclusie dat de reactie van Portugal op de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 onvoldoende is geweest. Portugal heeft in 2015 geen einde gemaakt aan zijn buitensporig tekort. De budgettaire inspanning voldoet op significante wijze niet aan hetgeen door de Raad is aanbevolen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Portugal heeft geen effectief gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*