



Brüssel, den 7.7.2016
COM(2016) 293 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Feststellung, dass Portugal auf die Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat

{SWD(2016) 240 final}

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Feststellung, dass Portugal auf die Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 8,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 des Vertrags vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. Zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehört die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹, die verabschiedet wurde, um die umgehende Korrektur übermäßiger gesamtstaatlicher Defizite zu fördern.
- (3) Der Rat stellte auf Empfehlung der Kommission am 2. Dezember 2009 im Einklang mit Artikel 126 Absatz 6 des Vertrags fest, dass in Portugal ein übermäßiges Defizit bestand, und gab im Einklang mit Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates² eine Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2013 ab. Nachdem die portugiesischen Behörden die Europäische Union, die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Finanzhilfe ersucht hatten, gewährte der Rat Portugal einen finanziellen Beistand der Union.³ Die Vereinbarung über spezifische wirtschaftspolitische Auflagen („Memorandum of Understanding“) zwischen der Kommission und den portugiesischen Behörden wurde am 17. Mai 2011 unterzeichnet. Seitdem hat der Rat auf der Grundlage von Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags zwei neue Empfehlungen an Portugal gerichtet (am 9. Oktober 2012 und am 21. Juni 2013), mit denen die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2014 bzw. 2015 verlängert wurde. In beiden Empfehlungen hielt der Rat fest, dass Portugal wirksame Maßnahmen ergriffen habe, jedoch unerwartete nachteilige

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

² Alle Dokumente zum Defizitverfahren gegen Portugal sind zu finden unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

³ Durchführungsbeschluss 2011/344/EU des Rates vom 30. Mai 2011 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal, ABl. L 159 vom 17.6.2011, S. 88.

wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten seien.

- (4) Um das gesamtstaatliche Defizit bis 2015 auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, empfahl der Rat Portugal insbesondere, a) das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2013 auf 5,5 % des BIP, im Jahr 2014 auf 4,0 % des BIP und im Jahr 2015 auf 2,5 % des BIP zu senken, was ausgehend von der im Mai 2013 von den Kommissionsdienststellen vorgelegten Aktualisierung des Wirtschaftsausblicks für Portugal einer Verbesserung des strukturellen Saldos von 0,6 % des BIP im Jahr 2013, von 1,4 % des BIP im Jahr 2014 und von 0,5 % des BIP im Jahr 2015 entspricht; b) Maßnahmen im Umfang von 3,5 % des BIP umzusetzen, um das Defizit im Jahr 2013 auf 5,5 % des BIP zu begrenzen. Dazu gehören die im Haushaltsgesetz 2013 festgelegten Maßnahmen sowie zusätzliche, im Nachtragshaushalt enthaltene Maßnahmen, nämlich eine Verringerung der Lohn- und Gehaltskosten, eine effizientere öffentliche Verwaltung, ein geringerer Staatsverbrauch und die bessere Verwendung von EU-Mitteln; c) auf der Grundlage der Überprüfung der öffentlichen Ausgaben dauerhafte Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von mindestens 2 % des BIP zu verabschieden, um 2014 ein gesamtstaatliches Defizit von 4,0 % des BIP zu erreichen, sowie auf eine Straffung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung hinzuwirken, indem Redundanzen bei Funktionen und Einrichtungen des öffentlichen Sektors abgebaut, die Nachhaltigkeit des Rentensystems verbessert und in einzelnen Fachministerien gezielt Kosten eingespart werden; d) die dauerhaften Konsolidierungsmaßnahmen zu verabschieden, die erforderlich sind, um das für 2015 empfohlene Defizitziel von 2,5 % des BIP zu erreichen. Ferner wurde Portugal empfohlen, die Reform der öffentlichen Finanzverwaltung mit unverändertem Elan vorantreiben, indem es das Haushaltsrahmengesetz bis Ende 2013 überarbeitet mit dem Ziel, die Haushaltsverfahren, die Grundsätze der Haushaltsführung, die Rechenschaftspflicht, die Transparenz und die Vereinfachung weiter zu verbessern, und auch weiterhin Anstrengungen zur Begrenzung der Eventualverbindlichkeiten aus staatseigenen Unternehmen und öffentlich-privaten Partnerschaften zu unternehmen.
- (5) In der im Mai 2013 aktualisierten Wirtschaftsprognose der Kommission für Portugal, die der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 zugrunde lag, war für 2013 mit einem Rückgang der portugiesischen Wirtschaft um 2,3 % gerechnet worden, bevor die Wirtschaft in den zwei nachfolgenden Jahren um 0,6 % bzw. 1,5 % zulegen sollte. Für die Jahre 2013 und 2014 wurde ein nominales BIP-Wachstum von -0,6 % bzw. 1,8 % prognostiziert, und im darauf folgenden Jahr sollte es den Projektionen zufolge bei 2,7 % liegen.
- (6) In seiner Empfehlung vom 21. Juni 2013 setzte der Rat die Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 auf den 1. Oktober 2013 fest. Gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 wurde Portugal von einer Pflicht zur gesonderten Berichterstattung im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ausgenommen und erstattete im Rahmen seines makroökonomischen Anpassungsprogramms Bericht.
- (7) In späteren Bewertungen wurden die Gefahren einer Nichterfüllung der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 unterstrichen. Ausgehend von seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms von 2015, der ersten Bewertung nach dem Ende des makroökonomischen Anpassungsprogramms, stellte der Rat im Juli 2015 fest, dass die Gefahr bestand, dass Portugal die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten würde. Die Kommission gelangte in ihrer Stellungnahme zum

Haushaltsentwurf Portugals für 2015 ebenfalls zu dem Schluss, dass Portugal Gefahr lief, die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einzuhalten. Die Kommission wies insbesondere darauf hin, dass die fristgerechte Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 gefährdet sei. Darüber hinaus wies die Kommission darauf hin, dass die strukturellen Anstrengungen hinter der Empfehlung zurückblieben und dass 2015 zusätzliche strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen als Grundlage für eine glaubwürdige und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits erforderlich seien.

- (8) Eine neue Bewertung der Maßnahmen, die Portugal aufgrund der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis zum Jahr 2015 ergriffen hat, führt zu folgenden Schlussfolgerungen:
- Nach der Datenmeldung zum gesamtstaatlichen Defizit 2015 und ihrer Bewertung durch die Kommission (Eurostat) lag das Defizit 2015 bei 4,4 % des BIP und damit über dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 3 % des BIP. Die Differenz gegenüber dem Referenzwert war vor allem auf eine Maßnahme zur Stützung des Finanzsektors im Zusammenhang mit der Abwicklung der Banif Ende 2015 zurückzuführen, die eine negative Auswirkung im Umfang von 1,4 % des BIP auf das öffentliche Defizit hatte. Unter Berücksichtigung dieses Elements zusammen mit den einmaligen Einnahmenpositionen hätte das Defizit ohne einmalige Maßnahmen noch immer über dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert gelegen.
 - Die kumulative Verbesserung des strukturellen Saldos im Zeitraum von 2013 bis 2015 wird auf 1,1 % des BIP geschätzt und liegt somit signifikant unter den vom Rat empfohlenen 2,5 % des BIP. Bereinigt um die Auswirkungen des revidierten Wachstumspotenzials und der Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber dem Basisszenario, das der Empfehlung zugrunde liegt, geht die kumulative Verbesserung deutlich auf -0,1 % des BIP zurück.
 - Der Betrag der bis Juni 2014 durchgeführten Maßnahmen entsprach den Vorgaben des makroökonomischen Anpassungsprogramms. Danach wurde der Betrag der dauerhaften Konsolidierungsmaßnahmen, mit denen die Haushaltsziele für 2014 erreicht werden sollten, nach und nach von den zur Zeit des Haushaltsplans 2014 vorgesehen 2,3 % des BIP signifikant auf rund 1,5 % des BIP in der Prognose für den Haushalt 2015 gesenkt. Damit bleibt der Betrag der Maßnahmen deutlich hinter der Empfehlung zurück, im Jahr 2014 zusätzliche Maßnahmen im Umfang von mindestens 2,0 % des BIP zu treffen. Für das Jahr 2015 wurde der Betrag der dauerhaften haushaltspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen weiter auf etwa 0,6 % des BIP gesenkt, und das Gesamtziel wurde auf 2,7 % des BIP festgesetzt. Die geplanten strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen waren somit unzureichend, um das für 2015 empfohlene Defizitziel von 2,5 % des BIP zu erreichen. Das tatsächliche Defizit 2015 hat bestätigt, dass die geplanten Maßnahmen unzureichend waren.
 - Insgesamt betrachtet wurde die Verbesserung des Gesamtdefizits seit Juni 2014 vom Wirtschaftsaufschwung und von geringeren Zinsausgaben aufgrund der Niedrigzinsphase getragen. Unerwartete Mehreinnahmen wurden nicht für einen rascheren Abbau des Defizits eingesetzt, und das Volumen der strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen reichte nicht aus, um die Ziele zu erreichen.

- Seit der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 ist der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand mit 129,2 % des BIP am Ende des Jahres 2013, 130,2 % des BIP im Jahr 2014 und 129,0 % des BIP im Jahr 2015 gemäß der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission weitgehend stabil.
 - Die haushaltspolitischen Strukturreformen sind in den meisten Bereichen gut vorangekommen, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Das Haushaltsrahmengesetz wurde überarbeitet und gestärkt, dürfte jedoch erst im September 2018 vollständig in Kraft treten. Um Steuerbetrug und -hinterziehung einzudämmen und die Steuerverwaltung zu reformieren, wurden erhebliche Anstrengungen unternommen. Die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems wurde in den letzten Jahren verbessert, doch nach wie vor bestehen kurz- und mittelfristige Herausforderungen. Die Reform des Gesundheitssystems zur Gewährleistung der Tragfähigkeit des nationalen Gesundheitsdienstes geht in angemessenem Tempo voran. In den vergangenen Jahren wurden Reformen in der öffentlichen Verwaltung zur Verbesserung der Finanzverwaltung auf regionaler und lokaler Ebene sowie Reformen der öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) und staatseigenen Unternehmen umgesetzt, insbesondere während des makroökonomischen Anpassungsprogramms.
- (9) Daraus lässt sich schließen, dass die Maßnahmen, die Portugal aufgrund der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 ergriffen hat, unzureichend waren. Portugal hat sein übermäßiges Defizit nicht bis zum Jahr 2015 beseitigt. Die haushaltspolitischen Anstrengungen bleiben weit hinter den Empfehlungen des Rates zurück –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Portugal hat auf die Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 hin keine wirksamen Maßnahmen getroffen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Portugiesische Republik gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*