EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 522 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2019

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2019

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 21. November 2018 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Portugal als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 21. März 2019

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 9. April 2019 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

(2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Portugal die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den Empfehlungen 1 bis 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen. Insbesondere eine Ausrichtung der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf die genannten Bereiche und die Verwendung unerwarteter Mehreinnahmen zur Verringerung des öffentlichen Schuldenstands werden dazu beitragen, der zweiten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet nachzukommen, was die Investitionsförderung und den erneuten Aufbau von Puffern betrifft. Maßnahmen zur Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarkts sowie zur Verbesserung des Kompetenz- und Qualifikationsniveaus und der Wirksamkeit des Netzes der sozialen Sicherheit werden einen Beitrag zur Umsetzung der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Arbeitsmarkts und der Sozialschutzsysteme leisten. Maßnahmen zur Verringerung des Regelungsaufwands werden dazu beitragen, der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet nachzukommen, was bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen und Produktivitätssteigerungen zum Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet angeht. Die effizientere Gestaltung von Insolvenz- und Beitreibungsverfahren wird einen Beitrag zur Umsetzung der vierten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet in Bezug auf den Abbau notleidender Kredite leisten.

(3) Der Länderbericht 2019 für Portugal[3] wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 27. Februar 2019[4] veröffentlicht wurden. Die Kommission gelangte aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Portugal makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Vor dem Hintergrund des geringen Produktivitätswachstums stellen vor allem die hohen Nettoauslandsverbindlichkeiten, die hohe private und öffentliche Verschuldung sowie der hohe Anteil notleidender Kredite Schwachpunkte dar. Weiterhin bestehen Politikdefizite, vor allem bei der Durchführung der skizzierten Maßnahmen zum Abbau notleidender Kredite und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Die Annahme und Durchführung mehrerer Reformpläne, darunter haushaltspolitische Strukturreformen zur Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, müssen überwacht werden.

(4) Am 30. April 2019 übermittelte Portugal sein nationales Reformprogramm 2019 und sein Stabilitätsprogramm 2019. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“) für

[3] SWD(2019) 1021 final.
[4] COM(2019) 150 final.

den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[5] kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung[6] hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

(6) Portugal befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. In seinem Stabilitätsprogramm 2019 plant Portugal ein Gesamtdefizit von 0,2 % des BIP für 2019 und einen Überschuss von 0,3 % des BIP für 2020 sowie eine weitere Verbesserung auf einen Überschuss von 0,7 % des BIP bis 2022. Die potenziellen defiziterhöhenden Auswirkungen von Stützungsmaßnahmen für Banken ab dem Jahr 2020 sind in diesen Projektionen nur teilweise berücksichtigt. Auf der Grundlage des neuberechneten strukturellen Saldos soll das mittelfristige Haushaltsziel – das von einem strukturellen Überschuss von 0,25 % des BIP im Jahr 2019 auf einen ausgeglichenen Haushalt ab 2020 abgeändert wurde – im Jahr 2020 erreicht werden. Dem Stabilitätsprogramm 2019 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2019 bei 118,6 % und im Jahr 2020 bei 115,2 % liegen, um im Jahr 2022 dann 103,7 % zu erreichen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2019 und 2020 plausibel, für die Folgejahre aber günstig. Gleichzeitig wurden die Maßnahmen, die zum Erreichen der ab 2019 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert.

(7) Das Stabilitätsprogramm 2019 gibt keinen Aufschluss über die Haushaltsauswirkungen der Sonderausgaben für Vorbeugungsmaßnahmen zum Schutz des Staatsgebiets gegen Waldbrände nach den großflächigen Waldbränden des Jahres 2017. Allerdings haben die portugiesischen Behörden in einem Schreiben vom 9. Mai 2019 ausreichend Belege für Umfang und Art dieser zusätzlichen Haushaltsbelastung übermittelt. Insbesondere umfasst der Haushaltsvollzug dem Schreiben zufolge für 2018 Sonderausgaben in Höhe von rund 0,04 % des BIP für Vorbeugungsmaßnahmen zum Schutz des Staatsgebiets gegen Waldbrände. In dem Schreiben vom 9. Mai 2019 werden Ausgaben im Zusammenhang mit Notfallmaßnahmen (einmalige Ausgaben) und Vorbeugungsmaßnahmen angegeben. Aufgrund der engen Verflechtung dieser Ausgaben und wegen des unmittelbaren Zusammenhangs mit den großflächigen Waldbränden des Jahres 2017 war die spezifische Behandlung der Vorbeugungsmaßnahmen gegen Waldbrände im Rahmen der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse möglich. Der Kommission zufolge liegen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben für Vorbeugungsmaßnahmen im Jahr 2018 bei 0,04 % des BIP. Nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben

[5] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

[6] COM(2014) 494 final.

möglich, da die beispiellosen großflächigen Waldbrände ein außergewöhnliches Ereignis mit erheblichen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Portugals darstellen und deren Tragfähigkeit nicht gefährdet wäre, wenn Portugal eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gestattet würde. Um die betreffenden zusätzlichen Kosten zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2018 daher nach unten korrigiert.

(8) Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Portugal sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[7] im Jahr 2019 0,7 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung um 0,6 % des BIP entspricht. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission besteht 2019 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser empfohlenen Korrektur.

(9) 2020 sollte Portugal sein mittelfristiges Haushaltsziel unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen Abweichung erreichen. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission entspricht dies einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 1,5 %, was eine jährliche strukturelle Anpassung in Höhe von 0,5 % des BIP bedeutet. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission besteht unter Annahme einer unveränderten Politik 2020 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Vorgabe. Gleichzeitig dürfte Portugal den Projektionen zufolge die Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2019 dank der zugestandenen jährlichen Abweichung um 0,25 % einhalten, die Schuldenregel 2020 jedoch allem Anschein nach nicht einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass die erforderlichen Maßnahmen ab 2019 ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Es wäre wichtig, unerwartete Mehreinnahmen zum weiteren Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote zu verwenden.

(10) Zur Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Portugal ist eine weitere wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung erforderlich, doch besteht Spielraum, um die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern und die Ausgaben durch Unterstützung von Investitionen wachstumsfreundlicher zu gestalten (siehe unten). Die öffentlichen Investitionen haben 2018 zwar zugenommen, sind im EU-Vergleich jedoch nach wie vor sehr gering und bleiben durchweg hinter den eigenen Zielen der Regierung zurück. Eine verbesserte Ausgabenkontrolle und -effizienz setzt weiterhin die Durchsetzung des Verpflichtungskontrollgesetzes, die strenge und zeitnahe Umsetzung des Haushaltsrahmengesetzes sowie fortgesetzte Rationalisierungsmaßnahmen voraus. Jüngste eigenständige Bottom-up-Ausgabenüberprüfungen in bestimmten Sektoren haben zu insgesamt begrenzten Einsparungen durch Effizienzsteigerung geführt. Um höhere Effizienzgewinne zu erzielen, sollten Ausgabenüberprüfungen daher vielmehr zu einem festen Bestandteil des portugiesischen Haushaltsrahmens werden. Darüber hinaus sind nach wie vor tiefgreifendere Reformen zur Effizienzsteigerung und ein klarer Top-down-Ansatz zur Eindämmung der Gesamtausgaben erforderlich. Grundlage hierfür sollte eine

[7] Die staatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Reformstrategie für die öffentliche Verwaltung sein, um die Zahl der Verwaltungsmitarbeiter und die Notwendigkeit wirksamer öffentlicher Dienste besser miteinander in Einklang zu bringen, unter anderem durch unterstützende Umschichtung bzw. Umschulung von Personal sowie Förderung der individuellen Leistung und der Attraktivität des öffentlichen Dienstes für hochqualifiziertes Personal.

(11) Die öffentlichen Finanzen Portugals stehen aufgrund ungünstiger demografischer Entwicklungen, wie insbesondere der Bevölkerungsalterung, die in erster Linie die Tragfähigkeit des Renten- und Gesundheitssystems beeinträchtigen, unter anhaltendem Druck. Während bisherige Reformen die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems verbessert haben, führen laufende außerplanmäßige Rentenerhöhungen und Vorruhestandsreformen nun zu weiteren diskretionären Erhöhungen der Rentenausgaben, die den durch die Bevölkerungsalterung bedingten grundlegenden Aufwärtstrend verstärken. Ohne angemessene Ausgleichsmaßnahmen könnte die allgemeine Tragfähigkeit des Rentensystems gefährdet sein. Im Gesundheitssektor wurde die Kosteneffizienz 2018 weiter gefördert, so unter anderem durch stärker zentralisierte Beschaffung und vermehrten Einsatz von Generika und Biosimilars. Gleichzeitig sind die anhaltend hohen Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor auf Mängel bei der Haushaltsplanung und beim Haushaltsvollzug sowie Schwächen in der buchhalterischen Kontrolle und in der Verwaltungspraxis zurückzuführen. Vorübergehend geringere Rückstände im Jahr 2018 sind in erster Linie die Folge umfangreicher außerordentlicher Verrechnungsmaßnahmen. Im Rahmen eines neuen Programms für 2019 soll durch die Einführung eines neuen Verwaltungsmodells für öffentliche Krankenhäuser und eine deutliche Aufstockung ihrer jährlichen Haushaltsmittel strukturell gegen die Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor vorgegangen werden. Ob es mittels dieses Programms gelingt, das Auflaufen von Zahlungsrückständen im Krankenhaussektor kurzfristig zu verlangsamen und somit die Gesamthöhe der Rückstände strukturell zu verringern, hängt entscheidend von der rechtzeitigen und wirksamen Umsetzung des Programms ab.

(12) Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Portugals könnte durch Erhöhung der Nettoergebnisse und Verringerung der Schulden staatseigener Unternehmen gestärkt werden. Den Plänen der Behörden zufolge sollen die staatseigenen Unternehmen 2019 insgesamt ein nahezu ausgeglichenes Nettoergebnis erzielen, was gegenüber den bisherigen Ankündigungen, dieses Ziel bereits 2018 nahezu erreichen zu wollen, eine Verzögerung bedeutet. Auch die Maßnahmen zur Einhaltung vorgesehener Leistungspläne und die Bemühungen um frühzeitigere, transparentere und umfassendere Überwachung haben sich verzögert und bisher kaum zu etwa erforderlichen Korrekturmaßnahmen geführt. Es wurde insbesondere versäumt, für hinreichende Ex-ante-Transparenz bei der Finanzierung staatseigener Unternehmen durch Rekapitalisierungen und Darlehen zu sorgen.

(13) Trotz der laufenden Umsetzung einiger Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung, wie beispielsweise der Stärkung der Arbeitsaufsicht und der Einführung eines Integrationsprogramms für Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst, liegt der Anteil der befristet Beschäftigten in Portugal nach wie vor über dem EU-Durchschnitt. Spezifischere Maßnahmen, die von der Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern vereinbart wurden, sollen die Arbeitsmarktsegmentierung und prekäre Arbeitsverhältnisse weiter verringern und Tarifverhandlungen fördern, müssen jedoch

noch vom Parlament genehmigt werden und in Form von Rechtsvorschriften in Kraft treten.

(14) Verbesserte Arbeitsmarktbedingungen haben dazu geführt, dass weniger Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Trotz dieser positiven Entwicklung bleibt die Einkommensungleichheit hoch und sind soziale Transferleistungen zur Armutsbekämpfung nur begrenzt wirksam. Die Einkommensungleichheit in Portugal nimmt zwar ab, ist jedoch nach wie vor weit deutlicher ausgeprägt als im EU-Durchschnitt. Die Mindesteinkommensleistungen gehören zu den niedrigsten in der EU und liegen bei nur 40 % der nationalen Armutsgrenze. Die wenig wirksamen sozialen Transferleistungen könnten, falls sie keiner Überprüfung unterzogen werden, im Falle eines künftigen Konjunkturrückgangs einer großen Belastungsprobe unterzogen werden, wobei gefährdete Bevölkerungsgruppen besonders stark betroffen wären.

(15) Das niedrige Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer behindert die Investitionstätigkeit und das Produktivitätswachstum. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren mit niedrigem Bildungsniveau liegt mit rund 50 % deutlich über dem Unionsdurchschnitt von 22 % im Jahr 2018. Die geringe Verfügbarkeit von Fachkräften nennen Unternehmen als wichtiges Hindernis für Investitionen. Insbesondere im Bereich der Erwachsenenbildung gibt es Spielraum, um gering Qualifizierte (deren Teilnahme an Bildungsmaßnahmen unter dem Unionsdurchschnitt liegt) stärker einzubinden und gezielte öffentliche Anreize für kleine und mittlere Unternehmen zur Weiterbildung ihrer Mitarbeiter auszuweiten. Digitale Kompetenzen stellen eine besondere Herausforderung dar, da es 50 % der portugiesischen Bevölkerung an grundlegenden digitalen Kompetenzen fehlt, während dieser Anteil im Unionsdurchschnitt bei 43 % liegt. Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung, einschließlich der Infrastruktur, sind von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Mobilität.

(16) Im Rahmen von Bemühungen zur Erhöhung der Tertiärabschlussquote laufen Maßnahmen zur Steigerung der Einschreibungen für Hochschulstudiengänge, so z. B. durch eine deutliche Aufstockung der Stipendien. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 30 bis 34 Jahren mit Hochschulabschluss liegt in Portugal mit 33,5 % nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt von 40,7 %. Dieser anhaltend geringe Anteil, insbesondere der Absolventen in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie, Naturwissenschaften, Mathematik und Statistik, könnte sich negativ auf das Produktivitätswachstum und die Innovationsfähigkeit in Portugal auswirken. Die Regierung bemüht sich, durch Erhöhung der Studienplatzzahl auf diesen Gebieten und Umsetzung einer Hochschulreform Abhilfe zu schaffen, doch sind weitere Anstrengungen erforderlich.

(17) Der Anteil der notleidenden Kredite im Finanzsystem ist mit 11,3 % nach wie vor relativ hoch. Allerdings verzeichneten die meisten Banken in Bezug auf die Ziele für den Abbau notleidender Kredite substanzielle Fortschritte. Der Sekundärmarkt für notleidende Vermögenswerte gewann an Dynamik, wobei die Banken auch die Abschreibungen und die Behebung von Kreditverzügen beschleunigten. Der Anteil der Unternehmenskredite an den notleidenden Krediten insgesamt ist nach wie vor hoch (65 %). Die Behörden haben in den vergangenen Jahren eine Reihe von Reformen des rechtlichen und institutionellen Rahmens für Insolvenzverfahren und Schuldenbeitreibung durchgeführt. Noch immer dauert ein Insolvenzverfahren jedoch überdurchschnittlich lange und ist die Zahl der anhängigen Gerichtsverfahren hoch. Die rechtlichen und gerichtlichen Rahmenbedingungen beeinträchtigen die

Schuldenbeitreibung und die Aussichten auf die Wiedererlangung von Sicherheiten stark. Ferner drücken die überdurchschnittlich langen Beitreibungsverfahren die Marktpreise für notleidende Vermögenswerte.

(18) Reformen zur Verwaltungsvereinfachung sind weitgehend ausgeblieben, da sich die Bemühungen in diesem Bereich hauptsächlich auf die allgemeine Entmaterialisierung von Verfahren und den Grundsatz der einmaligen Erfassung beschränken. Vorrangig ist es erforderlich, die Menge einzureichender Unterlagen zu begrenzen und Verfahren, die eine Genehmigung vorschreiben, entweder zu ersetzen durch Verfahren, in deren Rahmen eine einfache Erklärung über die Einhaltung der geltenden Bedingungen genügt, oder – in problematischeren Wirtschaftszweigen – die Genehmigung durch verkürzte Entscheidungsfristen und Übergang zum Verfahren der stillschweigenden Genehmigung zu vereinfachen. Die Straffung der Verfahren für bestimmte Wirtschaftszweige steht nach wie vor aus. Die Verwaltungskosten sind, besonders im Baugewerbe, weiterhin übermäßig hoch. Darüber hinaus behindern mangelhafte Planung und Überwachung der Vergabe öffentlicher Aufträge den Wettbewerb. Die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Auftragswesens könnte durch strukturierte und quantifizierte Planung sowie durch stärkere Überwachung der Vertragsausführung verbessert werden. Obgleich die Direktvergabe von 2017 bis 2018 deutlich abgenommen hat, wird sie nach wie vor häufig eingesetzt.

(19) Im Rahmen des Finanzhilfeprogramms hat sich Portugal bemüht, den Regelungsaufwand für stark reglementierte Berufe zu verringern, insbesondere durch Einführung des Rahmengesetzes aus dem Jahr 2013. In einigen Fällen wurden diese Reformen jedoch durch Annahme berufsrechtlicher Gesetze für die freien Berufe und Einführung eines Verbots für Unternehmensgruppen ausgesetzt oder gar umgekehrt. Regelungs- und Verwaltungsbeschränkungen für Unternehmensdienstleistungen und freiberufliche Dienstleistungen halten sich und sind vor allem in Bezug auf Wettbewerb, Preisniveau, Innovation und die Qualität der Dienstleistungen bedenklich. Bislang wurden weder infolge der Empfehlungen der Kommission zur Regulierung im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen[8] noch des OECD-Berichts über die Bewertung des Wettbewerbs im Bereich der freien Berufe in Portugal von 2018 (in Zusammenarbeit mit der portugiesischen Wettbewerbsbehörde) Reformpläne angekündigt.

(20) Die Bedingungen für den Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln haben sich in den letzten Jahren verbessert, sodass der Anteil der Unternehmen, die den Zugang zu Finanzmitteln als Haupthindernis für Investitionen nennen, nun dem EU-Durchschnitt entspricht. Die portugiesischen Behörden haben auf diesem Gebiet verschiedene Initiativen eingeleitet und ausgebaut, so etwa das Programm „Capitalizar“ und andere Programme für bestimmte Arten von Unternehmen oder Sektoren. Nach wie vor finanzieren portugiesische Unternehmen Investitionen jedoch sehr häufig aus Eigenmitteln und geht ein erheblicher Anteil der Bankkredite an Unternehmen mit sehr geringer Produktivität. Der geringe, pro Arbeitnehmer investierte Kapitalbetrag stellt ein großes Hindernis für die Modernisierung der Produktionsstruktur der portugiesischen Wirtschaft dar. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Investitionen in Produktionsanlagen zunehmen und schrittweise wieder in Unternehmen mit Wachstumspotenzial und in Sektoren mit hoher Produktivität fließen. Andere Finanzierungsquellen, wie Risiko- und Beteiligungskapital, haben in

[8] SWD(2016) 436 final.

den vergangenen Jahren zwar an Bedeutung gewonnen, werden nach wie vor jedoch deutlich weniger genutzt als im EU-Durchschnitt.

(21) Das Justizsystem wird effizienter, steht jedoch weiterhin vor kritischen Herausforderungen, wie langwierigen Verfahren und einem hohen Verfahrensrückstau, insbesondere bei Verwaltungs- und Steuergerichten. Die Korruptionsbekämpfung wird zwar fortgesetzt, doch ist die Prävention in diesem Bereich nach wie vor unzureichend, da eine koordinierte Strategie fehlt und verschiedene Stellen sich die Zuständigkeiten teilen.

(22) Die Investitionen in Forschung und Entwicklung nehmen seit Kurzem wieder zu, sind jedoch weiterhin zu gering, um das nationale portugiesische Forschungs- und Innovationssystem zu verbessern. Nach Jahren des Rückgangs steigt der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung bezogen auf das BIP in jüngster Zeit wieder an, und 2017 lag die Forschungs- und Entwicklungsintensität von Unternehmen leicht über der Forschungs- und Entwicklungsintensität des öffentlichen Sektors. Der Anteil der Wertschöpfung auf den Gebieten der Hightech-Fertigung und der wissensintensiven Dienstleistungen an der portugiesischen Wirtschaftsstruktur wurde kaum gesteigert. Durch die Förderung von Investitionen in immaterielle Vermögenswerte wie Forschung und Entwicklung, Führungskompetenzen, Finanzkenntnisse und digitale Kompetenzen, die Unternehmen benötigen, um zu wachsen, ihre Innovationsfähigkeit zu erhöhen und Exportmärkte zu erschließen, könnte Portugal die Investitionstätigkeit und das Produktivitätswachstum erheblich ankurbeln.

(23) Exportorientierte Unternehmen können aufgrund unzureichender See- und Eisenbahnverbindungen das Potenzial des Binnenmarkts kaum in vollem Umfang ausschöpfen. Portugals geografische Lage macht das Land zu einer natürlichen Anlaufstelle im Seeverkehr, besonders auf transatlantischen Strecken. Durch rechtzeitige Investitionen in die neuen Container-Terminals in Sines und Barreiro (Terminal Vasco da Gama) und Abschluss der laufenden Investitionsvorhaben in den anderen wichtigen portugiesischen Häfen (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz, Setubal) könnten die Kapazitäten für den Containerumschlag in diesen Häfen gesteigert werden. Die Bahnstrecken nach Spanien (sowohl Ost-West- als auch Nord-Süd-Korridor) sind nach wie vor nicht ausgelastet. Durch die Entwicklung eines umfassenden iberischen Plans, der auch Zwischenschritte, Terminals, Verbindungselemente zur Nutzung des verbesserten spanischen Netzes und die Entwicklung der Spurweite des Internationalen Eisenbahnverbands vorsieht, könnte die internationale Eisenbahnverkehrsleistung Portugals verbessert werden.

(24) Investitionen in Ressourceneffizienz und Anpassung an den Klimawandel würden zu langfristigem nachhaltigen Wachstum beitragen. Die negativen Folgen des Klimawandels, wie Überschwemmungen und Waldbrände, vorherzusehen, bleibt in Portugal eine Herausforderung. Um das Energieeffizienzziel für 2020 zu erreichen, muss Portugal nach wie vor Herausforderungen bewältigen, und die neuesten Daten für 2017 zeigen, dass der Energieverbrauch steigt. Weiterhin gibt es viel Spielraum, um die Energieeffizienz von Gebäuden zu verbessern und den Energieverbrauch der Wirtschaft zu senken. Stärkere Konnektivität über die iberische Halbinsel hinweg könnte mehr Wettbewerb ermöglichen und die Entwicklung der erneuerbaren Energien erleichtern.

(25) Die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken zu schließen,

insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts[9] behandelten Bereichen. So könnte Portugal die Fonds für die ermittelten Sektoren optimal nutzen und dabei regionalen Unterschieden und der besonderen Situation der Gebiete in äußerster Randlage Rechnung tragen. Der Ausbau der Kapazitäten des Landes für die Verwaltung dieser Fonds ist wichtig für den Erfolg dieser Investitionen.

(26) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Portugals umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2019, das nationale Reformprogramm 2019 und die Maßnahmen zur Umsetzung der an Portugal gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Portugal berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.

(27) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme[10] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(28) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2019 und das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider. Diese Empfehlungen tragen auch zur Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei, insbesondere der ersten, zweiten und vierten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet. Die in Empfehlung 1 genannten haushaltspolitischen Maßnahmen tragen unter anderem dazu bei, die mit dem hohen gesamtstaatlichen Schuldenstand verbundenen Ungleichgewichte anzugehen —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2019 und 2020

1. das mittelfristige Haushaltsziel 2020 unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung erreicht; unerwartete Mehreinnahmen zum rascheren Abbau der gesamtstaatlichen Schuldenquote nutzt; die Qualität der öffentlichen Finanzen verbessert, indem wachstumsfördernden Ausgaben Vorrang eingeräumt wird, und gleichzeitig die Gesamtausgabenkontrolle intensiviert, die Kosteneffizienz verbessert und die Haushaltsplanung angemessener gestaltet, und zwar insbesondere zur dauerhaften Senkung der Zahlungsrückstände im Krankenhaussektor; die finanzielle Tragfähigkeit staatseigener Unternehmen verbessert und gleichzeitig eine frühzeitigere, transparentere und umfassendere Überwachung gewährleistet;

2. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung erlässt; Maßnahmen zur Verbesserung des Kompetenz- und Qualifikationsniveaus der Bevölkerung ergreift, insbesondere im digitalen Bereich und auch, indem die Erwachsenenbildung besser auf den Arbeitsmarktbedarf abgestimmt wird; die Tertiärabschlussquote steigert, insbesondere in den Naturwissenschaften und der Informationstechnologie; Wirksamkeit und Angemessenheit des Netzes der sozialen Sicherheit verbessert;

[9] SWD(2019) 1021 final.

[10] Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

3. investitionsbezogene wirtschaftspolitische Maßnahmen unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede auf die Schwerpunkte Forschung und Innovation, Schienenverkehr und Hafeninfrastruktur, Übergang zu kohlenstoffarmen Energiequellen und Ausbau von Energieverbundnetzen ausrichtet;

4. bei notleidenden Krediten eine raschere Beitreibung der Sicherheiten ermöglicht, indem die Effizienz von Insolvenz- und Beitreibungsverfahren gesteigert wird; den Verwaltungs- und Regelungsaufwand für Unternehmen senkt, indem in erster Linie sektorspezifische Hindernisse für die Lizenzvergabe verringert werden; einen Fahrplan zur Verringerung der Beschränkungen in stark reglementierten Berufen entwickelt; die Effizienz von Verwaltungs- und Steuergerichten steigert, indem insbesondere die Dauer der Verfahren verkürzt wird.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident