BESCHLUSS (EU) 2017/985 DES RATES

vom 8. August 2016

zur Inverzugsetzung Portugals mit der Maßgabe, die zum Abbau des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 9,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Gemäß Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

(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 ([1]), die verabschiedet wurde, um die umgehende Korrektur übermäßiger gesamtstaatlicher Defizite zu fördern.

(3) Am 2. Dezember 2009 entschied der Rat in einem Beschluss gemäß Artikel 126 Absatz 6 AEUV, dass in Portugal ein übermäßiges Defizit bestand, und gab gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV sowie Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 eine Empfehlung ab, wonach dieses bis spätestens 2013 korrigiert werden sollte. Nachdem die portugiesischen Behörden die Union, die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Finanzhilfe ersucht hatten, gewährte der Rat Portugal finanziellen Beistand ([2]). 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 AEUV zwei neuempfehlungen 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 wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten seien. ([3])

(4) Am 12. Juli 2016 stellte der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 8 AEUV fest, dass Portugal entgegen seiner Empfehlung vom 21. Juni 2013 keine wirksamen Maßnahmen ergriffen habe.

(5) Geht aus den gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 ermittelten Daten über die tatsächliche Entwicklung hervor, dass ein übermäßiges Defizit von einem teilnehmenden Mitgliedstaat nicht innerhalb der in der Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV festgelegten Frist korrigiert worden ist, so trifft der Rat unverzüglich einen Beschluss nach Artikel 126 Absatz 9 AEUV.

(6) In ihrer Frühjahrsprognose 2016 erwartet die Kommission eine leichte Erholung der portugiesischen Wirtschaft. Im Jahr 2016 soll das reale BIP-Wachstum — wie bereits 2015 — 1,5 % betragen, was bei nach wie vor starken makroökonomischen Ungleichgewichten vor allem auf die Binnennachfrage zurückzuführen ist. Der private Verbrauch dürfte 2016 wegen höherer indirekter Steuern und einem leichten Anziehen der Energiepreise an Dynamik verlieren. Die in der ersten Jahreshälfte 2015 beobachtete kräftige Erholung beim Konsum langlebiger Gebrauchsgüter wird mittelfristig nicht anhalten, da die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit und Verschuldung den Aufwärtsdruck bei den Ersparnissen der privaten Haushalte voraussichtlich aufrechterhalten werden. Die Investitionen der Unternehmen verlangsamten sich bereits in der zweiten Jahreshälfte 2015 deutlich, und eine Rückkehr zu ihrem früheren Wachstumstrend ist trotz der relativ hohen Kapazitätsauslastung vorerst nicht zu erwarten. Die Gesamtinvestitionen dürften sich im Jahr 2017 — unterstützt durch Mittel aus den EU-Strukturfonds und verbesserte Finanzierungsbedingungen — etwas beschleunigen. Bei den Exporten wird ein Zuwachs entsprechend der Auslandsnachfrage prognostiziert, jedoch dürften die Importe die Ausfuhren weiterhin übertreffen. Infolgedessen wird der Beitrag des Außenhandels zum BIP-Wachstum weiter als leicht negativ

([1]) Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

([2]) 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).

([3]) Alle Dokumente zum Defizitverfahren Portugal sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

prognostiziert, wenn auch deutlich weniger negativ als im Jahr 2015. Für 2016 ist insbesondere vor dem Hintergrund höherer indirekter Steuern mit einem Anstieg des HVPI-Inflationswertes auf voraussichtlich 0,7 % zu rechnen. Zwar sind die Risiken für die Konjunkturaussichten seit der Veröffentlichung der Frühjahrsprognose gewachsen, doch scheinen die Daten für das erste Quartal 2016 und die vorläufigen Daten zum zweiten Quartal 2016 die Konjunkturprognose für den Rest des Jahres insgesamt zu bestätigen.

(7) Der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission zufolge wird das gesamtstaatliche Defizit 2016 voraussichtlich auf 2,7 % des BIP zurückgehen. Der am 31. März 2016 in Kraft getretene Haushalt für 2016 zielt auf ein Defizit von 2,2 % des BIP ab, was im Stabilitätsprogramm bestätigt wurde. Der Unterschied zwischen dem Ziel der Regierung und der Prognose der Kommission beruht sowohl auf dem weniger optimistischen makroökonomischen Szenario der Kommission, wonach die Steuereinnahmen niedriger und die Sozialausgaben höher ausfallen, als auch auf ihrer konservativeren Einschätzung der Ergebnisse einiger Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere hinsichtlich der geplanten Einsparungen bei den Vorleistungen und anderen laufenden Ausgaben. In der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird von einem weiteren Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,3 % des BIP im Jahr 2017 ausgegangen. Für die prognostizierte Verbesserung ist im Wesentlichen die erwartete Auflösung der Bankbürgschaft verantwortlich, die der Banco Privado Português (BPP) als einmalige Maßnahme gewährt wurde, was zu einer Verbesserung in Höhe von etwa ¼ % des BIP führen dürfte. Um diesen Einmaleffekt auf den Haushalt bereinigt, läge das Defizit im Jahr 2017 den Projektionen zufolge bei 2,6 % des BIP. Die Kommission bewertete die im Haushaltsplan 2016 und im Stabilitätsprogramm 2016 vorgesehenen Maßnahmen und gelangte in ihrer Frühjahrsprognose 2016 zu der Auffassung, dass das strukturelle Defizit 2016 und 2017 jeweils um ¼ % des BIP ansteigen wird.

(8) Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand hat sich im Zeitraum 2013-2015 weitgehend stabilisiert; im Jahr 2013 lag er bei 129,2 %, im Jahr 2014 bei 130,2 % und im Jahr 2015 bei 129,0 %. Unter Berücksichtigung bedeutender schuldensenkender Bestandsanpassungen im Jahr 2016 und fortgesetzter Primärüberschüsse wird in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ein Rückgang der Schuldenquote auf 126 % des BIP im Jahr 2016 und auf 124,5 % des BIP im Jahr 2017 erwartet. Kurzfristig dürfte Portugal nicht unter finanziellen Druck geraten, dennoch können kurzfristige Herausforderungen (resultierend aus öffentlicher Brutto- und Nettoverschuldung, Bruttofinanzierungsbedarf, Nettoauslandsvermögensstatus sowie der Zahl und den Veränderungen des Anteils notleidender Kredite oder dem allgemeinen Kapitalbedarf im Bankensystem) nicht ausgeschlossen werden. Mittelfristig jedoch erscheinen die Risiken angesichts des hohen Schuldenstands und der Tatsache, dass die Schuldenquote stark auf mögliche Zinserhöhungen und negative nominale Wachstumsschocks reagiert, beträchtlich. Vorausgesetzt, dass durchweg ein angemessener struktureller Primärsaldo aufrechterhalten wird, dürften die langfristigen Tragfähigkeitsrisiken dank der in der Vergangenheit durchgeführten Rentenreformen gering sein.

(9) Es wird davon ausgegangen, dass mit den im Haushalt 2016 vorgesehenen haushaltspolitischen Maßnahmen im Jahr 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von unter 3 % des BIP erreicht werden kann. Gemäß der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist die Sicherheitsmarge gegenüber dem im Vertrag vorgegebenen Referenzwert allerdings sehr gering. Um eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits innerhalb der gesetzten Frist sicherzustellen, sollte angesichts der großen Unsicherheit hinsichtlich der Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung für das Korrekturjahr ein Haushaltsziel empfohlen werden, das deutlich unter dem Referenzwert von 3 % liegt.

(10) In dem Beschluss gemäß Artikel 126 Absatz 9 AEUV, mit dem der Rat den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug setzt, Maßnahmen zum Defizitabbau zu treffen, ersucht der Rat den Mitgliedstaat gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, jährliche Haushaltsziele zu erfüllen, die unter Berücksichtigung der die Inverzugsetzung untermauernden Prognose und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen einer jährlichen Verbesserung von mindestens 0,5 % des BIP (Richtwert) entsprechen. Da dieser Beschluss zur Inverzugsetzung in der zweiten Jahreshälfte angenommen wird, und angesichts der aktuellen Schätzungen, die die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose vorgenommen hat, wäre für 2016 ein unveränderter struktureller Saldo angezeigt, um eine im Hinblick auf die dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits ausreichende Sicherheitsmarge zu ermöglichen.

(11) Für einen glaubwürdigen und nachhaltigen Anpassungspfad müsste Portugal daher 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von 2,5 % des BIP erreichen, was einem gegenüber dem Jahr 2015 unveränderten strukturellen Saldo entspräche. Diese Haushaltsziele tragen der Notwendigkeit Rechnung, Zweitrundeneffekte der Haushaltskonsolidierung auf die öffentlichen Finanzen über ihre Auswirkungen auf die breitere Wirtschaft auszugleichen.

(12) Das mit dem vorgeschlagenen Anpassungspfad vorgegebene Defizitziel berücksichtigt nicht die möglichen direkten finanziellen Auswirkungen etwaiger Bankstützungsmaßnahmen im zweiten Halbjahr 2016. Grund dafür ist, dass sowohl hinsichtlich der tatsächlichen Durchführung als auch hinsichtlich der statistischen Erfassung dieser Maßnahmen große Unsicherheit herrscht, sodass auch ihre möglichen Auswirkungen auf Defizit und Schuldenstand unklar sind. Die haushaltspolitischen Auswirkungen etwaiger Bankstützungsmaßnahmen sollten so weit wie möglich begrenzt werden, um die Finanzierbarkeit der Schuldenlast nicht zu gefährden.

(13) Um die mit dem vorgeschlagenen Anpassungspfad vorgegebenen Haushaltsziele erfüllen zu können, werden im Jahr 2016 nicht zuletzt angesichts der in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission prognostizierten strukturellen Verschlechterung zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen mit einer geschätzten Auswirkung von 0,25 % des BIP für erforderlich erachtet. Insbesondere muss Portugal die im Haushalt 2016 vorgesehenen Maßnahmen sowie den im Stabilitätsprogramm 2016 genannten Mechanismus für die Ausgabenkontrolle im Beschaffungswesen für Waren und Dienstleistungen umsetzen. Diese Einsparungen müssten durch weitere Maßnahmen struktureller Art ergänzt werden, die sich auf einnahmenseitige Maßnahmen zur Erhöhung des Aufkommens der indirekten Besteuerung durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und die Verringerung von Steueraufwendungen konzentrieren könnten. Dies ließe sich beispielsweise durch die Einschränkung der nach wie vor großzügigen Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze erreichen.

(14) Ferner sollte Portugal seine Strukturreformen verstärken, um entsprechend den vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters — insbesondere in Bezug auf die Korrektur seiner übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte — an Portugal gerichteten Empfehlungen Wettbewerbsfähigkeit und langfristiges nachhaltiges Wachstum zu verbessern. Um die öffentlichen Finanzen in Portugal widerstandsfähiger zu machen, sind insbesondere weitere strukturelle finanzpolitische Maßnahmen erforderlich. Die fristgerechte und strikte Durchsetzung des überarbeiteten Haushaltsrahmengesetzes und des Verpflichtungskontrollgesetzes sowie weitere Verbesserungen bei der Steuererhebung und der Ausgabenkontrolle könnten einen wichtigen Beitrag zur Erreichung und Aufrechterhaltung einer soliden Haushaltslage leisten. Portugal sollte einen klaren Zeitplan vorlegen und Maßnahmen umsetzen, mit denen die Effizienz des Gesundheitssystems erhöht wird und einschlägige Zahlungsrückstände vollständig beseitigt werden, die die Abhängigkeit des Rentensystems von Zuwendungen aus dem Haushalt verringern und die gewährleisten, dass bei der Umstrukturierung staatseigener Unternehmen Haushaltseinsparungen erzielt werden.

(15) Nach Artikel 126 Absatz 9 AEUV kann der Rat im Rahmen seines nach dieser Bestimmung gefassten Beschlusses zur Inverzugsetzung den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte über die Anpassungsbemühungen vorzulegen. Nach Artikel 5 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthält der Bericht des Mitgliedstaats die Ziele für die Staatsausgaben und die Staatseinnahmen und legt die finanzpolitischen Maßnahmen sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite sowie die aufgrund der konkreten Empfehlungen des Rates ergriffenen Maßnahmen dar. Damit sowohl die zur Umsetzung der Empfehlungen in diesem Beschluss genannte Frist als auch die für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzte Frist leichter überwacht werden können, sollte Portugal einen solchen Bericht bis zum 15. Oktober 2016 gleichzeitig mit seiner Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 vorlegen.

(16) Innerhalb derselben Frist bis zum 15. Oktober 2016 sollte Portugal zudem ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm gemäß Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ([1]) vorlegen. Das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm sollte als Weiterentwicklung des nationalen Reformprogramms und des Stabilitätsprogramms die politischen Maßnahmen und strukturellen Reformen enthalten, die erforderlich sind, um eine wirksame und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits sicherzustellen, und den Empfehlungen des Rates über die Umsetzung der integrierten Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik umfassend Rechnung tragen.

(17) Auch sollte Portugal im Einklang mit Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Rates der Kommission und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss einen Bericht vorlegen und dabei den Vorgaben der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 877/2013der Kommission ([2]) folgen. Dieser Bericht sollte erstmals bis zum 15. Januar 2017 und danach alle drei Monate vorgelegt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Portugal beendet das bestehende übermäßige Defizit bis 2016.

(2) Portugal führt das gesamtstaatliche Defizit 2016 auf 2,5 % des BIP zurück. Dieser Zielwert berücksichtigt nicht die direkten Auswirkungen etwaiger Bankstützungsmaßnahmen. Gemäß der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission steht diese Verbesserung des gesamtstaatlichen Defizits mit einem gegenüber 2015 unveränderten strukturellen Saldo in Einklang. Auch setzt Portugal alle unerwarteten Mehreinnahmen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus ein.

([1]) Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

([2]) Delegierte Verordnung (EU) Nr. 877/2013 der Kommission vom 27. Juni 2013 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 244 vom 13.9.2013, S. 23).

(3) Zusätzlich zu den bereits in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission berücksichtigten Einsparungen beschließt Portugal für 2016 Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von 0,25 % des BIP und setzt diese vollständig um. Portugal setzt insbesondere die im Haushalt 2016 vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen sowie die im Stabilitätsprogramm verzeichnete zusätzliche Ausgabenkontrolle im Beschaffungswesen für Waren und Dienstleistungen vollständig um. Portugal ergänzt diese Einsparungen durch weitere Maßnahmen struktureller Art, um die empfohlene strukturelle Anstrengung zu erreichen.

(4) Portugal hält sich bereit, weitere Maßnahmen zu beschließen, falls Risiken für die Haushaltsplanung eintreten. Die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen gewährleisten eine dauerhafte und wachstumsfreundliche Verbesserung des gesamtstaatlichen Saldos.

(5) Zur nachhaltigen Verbesserung der öffentlichen Finanzen setzt Portugal das Haushaltsrahmengesetz und das Verpflichtungskontrollgesetz uneingeschränkt um und nimmt weitere Verbesserungen bei der Steuererhebung und der Ausgabenkontrolle vor. Portugal legt einen klaren Zeitplan vor und setzt Maßnahmen um, mit denen die Effizienz des Gesundheitssystems erhöht und einschlägige Zahlungsrückstände vollständig beseitigt werden, mit denen die Abhängigkeit des Rentensystems von Zuwendungen aus dem Haushalt verringert wird und die gewährleisten, dass bei der Umstrukturierung staatseigener Unternehmen Haushaltseinsparungen erzielt werden.

Artikel 2

Der Rat setzt Portugal eine Frist bis zum 15. Oktober 2016, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen und dem Rat und der Kommission über die aufgrund dieses Beschlusses ergriffenen Maßnahmen einen Bericht vorzulegen. Dieser Bericht enthält die Ziele für die Staatsausgaben und die Staatseinnahmen und Angaben zu den diskretionären Maßnahmen sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite sowie Informationen über die gemäß Artikel 1 Absatz 5 ergriffenen Maßnahmen.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Portugiesische Republik gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am 8. August 2016.

Im Namen des Rates
Der Präsident
M. LAJČÁK