BESLUIT (EU) 2017/985 VAN DE RAAD

van 8 augustus 2016

tot aanmaning van Portugal om maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die nodig wordt geacht om de buitensporigtekortsituatie te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 9,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) 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 ([1]), die is vastgesteld om een snelle correctie van buitensporige overheidstekorten te bevorderen.

(3) Op 2 december 2009 heeft de Raad op basis van artikel 126, lid 6, VWEU besloten dat er in Portugal een buitensporig tekort bestond en heeft hij overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 een aanbeveling gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2013 te corrigeren. Naar aanleiding van het verzoek van de Portugese autoriteiten om financiële bijstand van de Unie, de lidstaten die de euro als munt hebben, en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), heeft de Raad financiële bijstand aan Portugal toegekend ([2]). Op 17 mei 2011 is het memorandum van overeenstemming over de specifieke economische beleidsvoorwaarden (het „memorandum van overeenstemming") tussen de Commissie en de Portugese autoriteiten ondertekend. Sindsdien heeft de Raad op basis van artikel 126, lid 7, VWEU 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 ondernomen, maar dat zich onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan ([3]).

(4) Overeenkomstig artikel 126, lid 8, VWEU heeft de Raad op 12 juli 2016 besloten dat Portugal geen effectief gevolg had gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013.

(5) Indien uit feitelijke gegevens als bedoeld in Verordening (EG) nr. 479/2009 blijkt dat een deelnemende lidstaat een buitensporig tekort niet heeft gecorrigeerd binnen de termijnen die in een aanbeveling op grond van artikel 126, lid 7, VWEU zijn voorgeschreven, dient de Raad onmiddellijk een besluit te nemen op grond van artikel 126, lid 9, VWEU.

(6) In de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie wordt gerekend op een bescheiden herstel van de Portugese economie. In 2016 wordt verwacht dat het reële bbp met 1,5 % — hetzelfde tempo als in 2015 — zal toenemen, voornamelijk onder impuls van de binnenlandse vraag bij nog steeds aanzienlijke macro-economische onevenwichtigheden. Voorspeld wordt dat de particuliere consumptie in 2016 aan dynamiek zal inboeten als gevolg hogere indirecte belastingen en een kleine opleving van de energieprijsinflatie. Het krachtige herstel in de consumptie van duurzame goederen in de eerste helft van 2015 zal naar verwachting niet gehandhaafd kunnen worden op de middellange termijn, aangezien aangenomen wordt dat de nog altijd hoge werkloosheid en schuldniveaus een opwaartse druk zullen blijven uitoefenen op de gezinsbesparingen. De bedrijfsinvesteringen zijn reeds aanzienlijk vertraagd in de tweede helft van 2015 en ondanks een relatief hoge bezettingsgraad wordt niet verwacht dat het vroegere groeipercentage van de bedrijfsinvesteringen binnenkort zal hervatten. De totale investeringen zullen naar verwachting in 2017 opnieuw enigszins aantrekken, ondersteund door de EU-structuurfondsen en de verbetering van de financieringsvoorwaarden. Volgens de prognoses zal de uitvoer toenemen in lijn met de buitenlandse vraag, maar de invoer zal naar verwachting nog steeds de uitvoer overtreffen. Bijgevolg

([1]) 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 tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

([2]) 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.

([3]) 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

zal de bijdrage van de nettohandel aan de bbp-groei vermoedelijk licht negatief blijven, zij het beduidend minder dan in 2015. Verwacht wordt dat de inflatie volgens het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP) zal stijgen tot 0,7 % in 2016, voornamelijk als gevolg van hogere indirecte belastingen. Hoewel de neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten sinds de publicatie van de voorjaarsprognoses zijn toegenomen, bevestigen de data over het eerste kwartaal van 2016 en de voorlopige gegevens over het tweede kwartaal in het algemeen de in de prognoses opgenomen vooruitzichten voor de rest van het jaar.

(7) Volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal het overheidstekort in 2016 naar verwachting tot 2,7 % van het bbp afnemen. In de begroting 2016, die op 31 maart 2016 in werking is getreden, wordt gemikt op een tekort van 2,2 % van het bbp, hetgeen in het stabiliteitsprogramma 2016 werd bevestigd. Het verschil tussen het streefcijfer van de regering en de prognose van de Commissie is toe te schrijven aan het minder optimistische macro-economische scenario van de Commissie, hetgeen resulteert in lagere belastinginkomsten en meer sociale uitgaven, alsook de meer conservatieve inschatting door de Commissie van de opbrengsten van sommige consolidatiemaatregelen, in het bijzonder met betrekking tot de geplande bezuinigingen inzake intermediair verbruik en andere lopende uitgaven. Volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal het overheidstekort verder afnemen tot 2,3 % van het bbp in 2017. De geraamde verbetering houdt grotendeels verband met een tekortverlagende eenmalige operatie die betrekking heeft op de verwachte inning van de bankgarantie voor de Banco Privado Português (BPP) ten belope van ongeveer ¼ % van het bbp. Gecorrigeerd voor dit eenmalig begrotingseffect zal het tekort in 2017 naar schatting 2,6 % van het bbp bedragen. Op basis van de inschatting van de Commissie van de opbrengsten van de in de begroting 2016 en het stabiliteitsprogramma 2016 aangegeven maatregelen, zal het structurele tekort volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie naar verwachting in 2016 en 2017 jaarlijks met ¼ % van het bbp verslechteren.

(8) De bruto-overheidsschuldquote heeft zich in de periode 2013-2015 min of meer gestabiliseerd en bedroeg 129,2 % in 2013, 130,2 % in 2014 en 129,0 % in 2015. Rekening houdend met aanzienlijke schuldverlagende stock-flow adjustments in 2016 en aanhoudende primaire overschotten wordt in de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie ervan uitgegaan dat de schuldquote in 2016 zal dalen tot 126 % van het bbp en vervolgens in 2017 zal afnemen tot 124,5 % van het bbp. Er lijkt geen aanzienlijk gevaar te bestaan dat de Portugese begroting op korte termijn onder druk komt te staan, hoewel het niet valt uit te sluiten dat zich op korte termijn problemen voordoen (als gevolg van de bruto- en netto-overheidsschuld, brutofinancieringsbehoeften, de internationale netto-investeringspositie en het niveau en de wijziging van het percentage oninbare leningen of algemene kapitaalbehoeften in het bankwezen). Op middellange termijn lijken de risico's significant wegens de grote omvang van de schuld en de grote gevoeligheid van de schuldquote voor mogelijke renteverhogingen en negatieve schokken in de nominale groei. Op voorwaarde dat stelselmatig toereikende structurele primaire saldi worden gehandhaafd, lijken de houdbaarheidsrisico's op lange termijn gering dankzij de reeds doorgevoerde pensioenhervormingen.

(9) In het kader van de in de begroting 2016 opgenomen budgettaire beleidsmaatregelen zou het overheidstekort in 2016 onder 3 % van het bbp liggen. Volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de veiligheidsmarge om een overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag te voorkomen, echter bijzonder klein. Tegen de achtergrond van aanzienlijke onzekerheden betreffende de economische en budgettaire ontwikkelingen moeten de begrotingsdoelstellingen die worden aanbevolen voor het correctiejaar op een duidelijk lager niveau dan de in het Verdrag bepaalde referentiewaarde van 3 % van het bbp worden vastgesteld om een duurzame correctie van het buitensporig tekort binnen de gevraagde termijn te waarborgen.

(10) In het kader van artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet de Raad in zijn overeenkomstig artikel 126, lid 9, VWEU vastgestelde besluit met de aanmaning om maatregelen te treffen om het tekort te verminderen, eisen dat de lidstaat jaarlijkse begrotingsdoelstellingen moet realiseren die op grond van de aan de aanmaning ten grondslag liggende prognoses stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5 % van het bbp in zijn conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen. Aangezien dat besluit in de tweede helft van het jaar is vastgesteld en rekening houdende met de huidige ramingen van de Commissie in de voorjaarsprognoses, is er voldoende grond om voor 2016 genoegen te nemen met een ongewijzigd structureel saldo om te voorzien in een veiligheidsmarge die toereikend is om een duurzame correctie van het buitensporig tekort tot stand te brengen.

(11) Opdat het aanpassingstraject geloofwaardig en houdbaar is, is het dus noodzakelijk dat Portugal in 2016 een overheidstekort van 2,5 % van het bbp realiseert, hetgeen spoort met een ongewijzigd structureel saldo voor 2015. In die budgettaire doelstellingen wordt ermee rekening gehouden dat moet worden gecompenseerd voor de tweede-ronde-effecten van de begrotingsconsolidatie op de overheidsfinanciën, via de impact ervan op de economie in het algemeen.

(12) In de tekortdoelstelling waarvan in het voorgestelde aanpassingstraject wordt uitgegaan, wordt geen rekening gehouden met het mogelijke directe budgettaire gevolg van eventuele maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen in de tweede helft van 2016. Dit komt omdat er aanzienlijke onzekerheid is betreffende de daadwerkelijke uitvoering en statistische verwerking van deze maatregelen, en dus hun mogelijke impact op het tekort en de schuld. Bij alle eventuele maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen moet ernaar gestreefd worden de budgettaire impact zo beperkt mogelijk te houden om de houdbaarheid van de schuld te waarborgen.

(13) Om de begrotingsdoelstellingen te verwezenlijken waarin in het voorgestelde aanpassingstraject wordt uitgegaan, worden aanvullende consolidatiemaatregelen met een geraamd effect van 0,25 % van het bbp in 2016 noodzakelijk geacht, mede gelet op de structurele verslechtering die in de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is vastgesteld. Portugal moet met name uitvoering geven aan de in de begroting 2016 opgenomen maatregelen en het mechanisme voor uitgavencontrole bij de aanbesteding van goederen en diensten, hetgeen momenteel wordt benadrukt in het stabiliteitsprogramma 2016. Deze besparingen zouden aangevuld moeten worden met andere maatregelen van structurele aard die gericht zouden kunnen zijn op de ontvangstenzijde met het oog op een verhoging van de opbrengsten uit indirecte belastingen door een verbreding van de belastinggrondslag en een beperking van de aftrekregelingen. Dit kan onder meer door het nog steeds grootschalige gebruik van verlaagde btw-tarieven te beperken.

(14) Daarnaast moet Portugal de structurele hervormingen versterken om het concurrentievermogen en de duurzame groei op lange termijn te bevorderen overeenkomstig de in het kader van het Europees semester tot Portugal gerichte aanbevelingen van de Raad, en in het bijzonder die welke betrekking hebben op de correctie van zijn buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. Er zijn met name verdere structurele begrotingsmaatregelen noodzakelijk om de veerkracht van de Portugese overheidsfinanciën te vergroten. Met een tijdige en onverkorte uitvoering van de hervormde budgettaire kaderwet en de wet op de beheersing van de verplichtingen en verdere verbeteringen op het vlak van de belastinginning en de uitgavencontrole kan aanzienlijk worden bijgedragen tot de verwezenlijking en handhaving van een robuuste begrotingssituatie. Portugal moet een duidelijk tijdschema voorleggen en stappen ondernemen om de achterstallen in de gezondheidssector volledig weg te werken en de doeltreffendheid van deze sector te verbeteren, de afhankelijkheid van het pensioenstelsel van overdrachten uit de begroting te verminderen en budgettaire besparingen te realiseren bij de herstructurering van overheidsbedrijven.

(15) Overeenkomstig artikel 126, lid 9, VWEU kan de Raad in het kader van zijn aanmaningsbesluit krachtens die bepaling, de betrokken lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen over de aanpassingsinspanning. Overeenkomstig artikel 5, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet het verslag van de lidstaat de doelstellingen voor de overheidsuitgaven en -ontvangsten vermelden, de budgettaire beleidsmaatregelen aan zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde specificeren en informatie bevatten over de in reactie op de specifieke aanbevelingen van de Raad ondernomen beleidsactie. Om de controle op de inachtneming van zowel de termijn voor de naleving van de in dit besluit opgenomen aanbevelingen als de termijn voor de correctie van het buitensporig tekort te vergemakkelijken, moet Portugal een dergelijk verslag uiterlijk 15 oktober 2016 indienen, samen met het ontwerpbegrotingsplan van Portugal voor 2017.

(16) Binnen dezelfde termijn van 15 oktober 2016 moet Portugal ook een economisch partnerschapsprogramma voorleggen overeenkomstig artikel 9, lid 1, en artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]). In het economisch partnerschapsprogramma moeten de beleidsmaatregelen en structurele hervormingen worden beschreven die noodzakelijk zijn voor een effectieve en duurzame correctie van het buitensporig tekort, in de vorm van een nadere uitwerking van het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma, dit alles met volledige inachtneming van de aanbevelingen van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van de geïntegreerde richtsnoeren voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid.

(17) Zoals voorgeschreven bij artikel 10 van Verordening (EU) nr. 473/2013 van de Raad moet Portugal ook conform de in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 877/2013 van de Commissie ([2]) vastgelegde specificaties aan de Commissie en het Economisch en Financieel Comité verslag uitbrengen. Het verslag moet uiterlijk 15 januari 2017 voor de eerste keer worden ingediend en vervolgens om de drie maanden,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Portugal maakt uiterlijk in 2016 een einde aan de huidige buitensporigtekortsituatie.

2. Portugal vermindert het overheidstekort tot 2,5 % van het bbp in 2016. In dit streefcijfer wordt geen rekening gehouden met de directe gevolgen van potentiële maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen. Deze verbetering van het overheidstekort spoort met een ongewijzigd structureel saldo met betrekking tot 2015, op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie. Portugal wendt alle meevallers aan om de tekort- en de schuldreductie te bespoedigen.

([1]) Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

([2]) Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 877/2013 van de Commissie van 27 juni 2013 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PB L 244 van 13.9.2013, blz. 23).

3. Naast de besparingen die reeds in de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zijn opgenomen, stelt Portugal consolidatiemaatregelen vast met een waarde van 0,25 % van het bbp in 2016 en voert het deze volledig uit. Portugal geeft met name volledig uitvoering aan de consolidatiemaatregelen die zijn opgenomen in de begroting 2016, met inbegrip van de in het stabiliteitsprogramma vermelde extra uitgavencontrole bij de aanbesteding van goederen en diensten. Portugal vult die besparingen aan met verdere maatregelen van structurele aard om de aanbevolen structurele inspanningen te verwezenlijken.

4. Portugal staat klaar om verdere maatregelen te nemen mochten de risico's voor de begrotingsplannen werkelijkheid worden. De budgettaire consolidatiemaatregelen waarborgen een blijvende verbetering van het structurele saldo van de overheid op groeivriendelijke wijze.

5. Om een duurzame verbetering van de overheidsfinanciën te bewerkstelligen, voert Portugal onverkort de budgettaire kaderwet en de wet op de beheersing van de verplichtingen uit en brengt het verdere verbeteringen op het vlak van belastinginning en uitgavencontrole tot stand. Portugal legt een duidelijk tijdschema voor en onderneemt stappen om de achterstallen in de gezondheidssector volledig weg te werken en de doeltreffendheid van deze sector te verbeteren, de afhankelijkheid van het pensioenstelsel van overdrachten uit de begroting te verminderen en budgettaire besparingen te realiseren bij de herstructurering van overheidsbedrijven.

Artikel 2

De Raad stelt 15 oktober 2016 vast als uiterste datum voor Portugal om doeltreffende actie te ondernemen en een verslag bij de Raad en de Commissie in te dienen over het gevolg dat aan dit besluit is gegeven. Het verslag bevat de doelstellingen voor de overheidsuitgaven en -ontvangsten en specificeert de discretionaire maatregelen aan zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde, alsook informatie over de overeenkomstig artikel 1, lid 5, genomen maatregelen

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 8 augustus 2016.

Voor de Raad
De voorzitter
M. LAJČÁK