EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2015

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[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

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 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollten.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Portugals 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten portugiesischen Stabilitätsprogramm 2014 ab. Am 28. November 2014 legte die Kommission gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013[5] ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals 2015[6] vor.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[7] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[8] an, in dem sie Portugal als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

(5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Portugal 2015[9]. Darin wurden die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Portugal übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern. Zwar wurden durch das Anpassungsprogramm deutliche Fortschritte sowohl in Bezug auf die wirtschaftliche Anpassung als auch auf wirtschaftspolitische Maßnahmen erzielt, doch bleiben erhebliche Risiken im Zusammenhang mit dem – intern wie extern und in verschiedenen Sektoren – hohen Schuldenniveau; dies erfordert größte Aufmerksamkeit. Angesichts niedrigen Wachstums, geringer Inflation und hoher Arbeitslosigkeit ist auch der Druck zu einem Schuldenabbau groß.

(7) Am 28. April 2015 übermittelte Portugal sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Stabilitätsprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Portugal unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das Stabilitätsprogramm 2015 der Regierung sieht – entsprechend der vom Rat festgesetzten Frist – eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2015 vor. Das Gesamtdefizit soll im Jahr 2015 auf 2,7 % des BIP und anschließend schrittweise bis 2018 auf 0,6 % des BIP gesenkt werden. Dem Stabilitätsprogramm zufolge strebt die Regierung an, dass das mittelfristige Ziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – im Jahr 2016 erreicht werden soll. Die staatliche Schuldenquote dürfte 2015 auf 124,2 % des BIP und dann weiter auf rund 112,1 % des BIP im Jahr 2018 zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende

[5] ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.
[6] C(2014) 8812 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 41 final.

makroökonomische Szenario ist für 2015 und 2016 plausibel, für 2017 und 2018 jedoch angesichts gewisser Risiken, die der staatliche Finanzrat Portugals ermittelt hat, eher optimistisch. Der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission zufolge ist eine fristgerechte und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2015 noch nicht sicher, aber realistisch. Allerdings bleiben die Konsolidierungsanstrengungen hinter den Empfehlungen des Rates zurück. Im Falle einer Korrektur des übermäßigen Defizits wird Portugal ab 2016 der präventiven Komponente des Pakts unterliegen. Die Maßnahmen zur Verbesserung des Haushaltssaldos, die zur Erreichung der Defizitziele ab 2016 beitragen sollen, wurden nicht hinreichend spezifiziert und dürften auch von ihrem Umfang her nicht reichen. Daher besteht offenbar das Risiko einer erheblichen Abweichung von der erforderlichen Korrektur in Richtung des mittelfristigen Ziels im Jahr 2016, und weitere Strukturmaßnahmen werden nötig sein. Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass die Gefahr besteht, dass Portugal die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erfüllt.

(9) Die Haushaltskonsolidierung muss durch eine Steigerung der Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung sowie durch weitere Reformen des Systems der öffentlichen Finanzverwaltung gestützt werden. Insbesondere sind weitere Anstrengungen notwendig, um eine strikte Ausgabenkontrolle zu gewährleisten, indem das Gesetz zur Kontrolle der Verpflichtungen effektiv umgesetzt und die Rechenschaftspflicht gestärkt wird. Das Gesetz über die einheitliche Lohnskala wurde im September 2014 veröffentlicht und gilt seit Januar 2015; die Umsetzung des Gesetzesdekrets über die einheitliche Lohnzuschlägeskala ist in Vorbereitung. Die Umstrukturierung staatseigener Unternehmen wurde nicht abgeschlossen. Bei der Entwicklung neuer umfassender Maßnahmen im Rahmen der laufenden Rentenreform waren die Fortschritte begrenzt. Portugal hat sein Steuersystem in den letzten zwei Jahren grundlegend reformiert, insbesondere in Bezug auf die Körperschaftsteuer, die Einkommensteuer und die Umweltsteuern. Eine Bewertung der gesamten Auswirkungen dieser Reform wäre angezeigt. Es besteht noch großer Spielraum für weitere Reformen zur Modernisierung der Steuerverwaltung und zur weiteren Verbesserung der Steuerdisziplin.

(10) Das Tarifvertragssystem wurde in letzter Zeit mehreren Reformen unterzogen, die jedoch nicht alle zur stärkeren Angleichung der Löhne und Gehälter an die Produktivität auf Branchen- und Unternehmensebene beitragen. Das System muss so gestaltet werden, dass es Unternehmen eine Anpassung an besondere Umstände ermöglicht. Dazu gehört, dass die Unternehmen die geltenden Bestimmungen in der Praxis so anwenden können, dass unter bestimmten Umständen von den Branchentarifverträgen abgewichen werden kann. Obwohl der Mindestlohn in den letzten Jahren eingefroren war, ist er seit 2008 nominal deutlich schneller gestiegen als die Durchschnittslöhne (im Zeitraum 2008 bis 2014 um 18,5 % gegenüber 3,5 %); der Anteil der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten stieg von 5 % im Jahr 2005 auf 12,9 % im Jahr 2014.

(11) Beträchtliche Fortschritte sind bei der Durchführung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und der Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu verzeichnen. Allerdings gilt es weiterhin, die jungen Menschen zu erreichen, die sich weder in Beschäftigung noch in Ausbildung befinden. Die Digitalisierung von Dienstleistungen, die einer besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf

dem Arbeitsmarkt dienen, muss vorangetrieben werden. Auch die Gewährleistung einer angemessenen Reichweite der sozialen Unterstützung, einschließlich der Mindesteinkommensregelung, bleibt eine zentrale Herausforderung. Einige Fortschritte wurden bei der Verbesserung der Qualität und Arbeitsmarktrelevanz der Bildung erzielt. So hat Portugal die Lehrpläne und das Lehrerstatut reformiert, um die Bildungsqualität zu verbessern. Der Rückgriff auf das Monitoring-Instrument und die Diversifizierung der Möglichkeiten durch neue Programme für die berufliche Aus- und Weiterbildung dürften zur Senkung der Zahl der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger und zur Steigerung der Leistungen beitragen. Die jüngsten Reformen zielen auf die Verbesserung des Systems der beruflichen Aus- und Weiterbildung, doch muss seine Attraktivität noch gesteigert werden. Auch der Wissenstransfer zwischen Hochschulen, Privatunternehmen und Forschungseinrichtungen ist verbesserungsbedürftig.

(12) Die hohe Verschuldung der portugiesischen Unternehmen beeinträchtigt weiterhin ihre Leistungsfähigkeit und verhindert neue Investitionen. Hingegen ist die Verschuldung der privaten Haushalte deutlich zurückgegangen. Als Folgemaßnahme zu der umfassenden Bewertung hat die Zentralbank die Überwachung der Liquidität und Kapitalausstattung der Banken intensiviert und zudem eine Bewertung der Sanierungspläne der Banken vorgenommen. Der Anteil der notleidenden Unternehmenskredite ist nach wie vor hoch (über 18 %) und belastet die Bilanzen der Banken. Die 2014 eingeleitete Reform der Körperschaftsteuer setzt der Abzugsfähigkeit von Nettofinanzaufwendungen engere Grenzen. Allerdings könnte noch mehr gegen die verschuldungsfreundliche Ausrichtung der Unternehmensbesteuerung unternommen werden. Die Plattformen/Prozesse für die Unternehmensumstrukturierung PER und SIREVE werden neu gestaltet, wobei der Schwerpunkt nun darauf liegen soll, Unternehmen vor der Liquidation zu bewahren und dabei zu unterstützen, im Geschäft zu bleiben. Was den Schuldenabbau betrifft, so zeugen die Zahlen für 2014 von substanziellen Fortschritten bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Verringerung des Schuldenüberhangs der Unternehmen. Die im Mai 2014 veröffentlichte Umschuldungsstrategie für Unternehmen schlägt sich nach und nach in verschiedenen gesetzgeberischen Maßnahmen nieder. Außerdem wurden Fortschritte bei der Erweiterung der Palette der Finanzierungsalternativen für Nichtfinanzunternehmen durch Förderung von Kapitalbeteiligungen erzielt. Die im September 2014 gegründete Entwicklungsfinanzierungsinstitution soll Abhilfe bei Marktversagen schaffen, das KMU den Zugang zu Finanzmitteln erschwert.

(13) Ferner sollten die Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Qualität des Justizsystems ausgebaut werden, insbesondere was die Bewertung der Gerichtstätigkeit und die Nutzung von Online-Tools angeht. Darüber hinaus sollten Erhebungen bei Personen, die die Gerichte in Anspruch nehmen, und bei Angehörigen von Rechtsberufen durchgeführt werden. Dem EU-Justizbarometer 2015 zufolge sind die Verfahren in Zivil- und Handelssachen immer noch langwierig (386 Tage). Die Zahl der Vollstreckungssachen ist weiterhin leicht rückläufig, doch ist die Gesamtverfahrensdauer nach wie vor lang (1045 Tage im Jahr 2014). Die Reformen im Bereich der Finanz- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommen langsamer voran als andere Reformen im Justizbereich. Der Anstieg der Zahl der Insolvenzverfahren hat die Notwendigkeit deutlich gemacht, die diesbezüglichen Ressourcen und Schulungsmaßnahmen für erstinstanzliche Gerichte aufzustocken. Die Liquiditätsprobleme der Unternehmen werden durch die erheblichen Zahlungsrückstände, insbesondere des öffentlichen Sektors, weiterhin verschärft. Es wurden keine neuen Maßnahmen ergriffen und keine Zusagen gemacht, um gegen

diese Zahlungsverzögerungen vorzugehen. Was die öffentlich-privaten Partnerschaften auf lokaler und regionaler Ebene und die Konzessionen auf allen Ebenen betrifft, so mangelt es an Transparenz. Die Korruptionsprävention wird durch die unzulängliche Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens beeinträchtigt und es besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich Überwachung, Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen.

(14) Die neue Verkehrsregulierungsbehörde hat ihre Tätigkeit noch nicht aufgenommen. Die Liberalisierung im Bereich der Hafenkonzessionen, des Schienenverkehrs und des öffentlichen Nahverkehrs geht nur langsam voran, so dass auch die Investitionstätigkeit nicht in Gang kommt. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Langzeitstrategie für den Verkehr und des Zeitplans für die Reformen im Hafensektor waren begrenzt. Verzögerungen gab es bei den Verkehrskonzessionen für die Großräume Lissabon und Porto. Bei den Neuverhandlungen über die Hafenkonzessionen sowie im Eisenbahnsektor waren die Fortschritte begrenzt. Die Fusion der Infrastrukturbetreiber für die Schiene (REFER) und die Straße (EP), mit der die finanzielle Tragfähigkeit der neuen Einrichtung für die Straßen- und Schieneninfrastruktur verbessert werden soll, ist noch nicht abgeschlossen. Bei den staatseigenen Verkehrsunternehmen wurden Personalkürzungen vorgenommen.

(15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Portugals umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie 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 Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 5 wider.

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

(17) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Gestützt auf diese Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Portugal sollte auch die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2015 und 2016

1. die notwendigen Maßnahmen ergreift, um eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2015 sicherzustellen; im Jahr 2016 für eine Haushaltskorrektur von 0,6 % des BIP in Richtung des mittelfristigen Ziels sorgt; das

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

Gesetz zur Kontrolle der Verpflichtungen effektiv durchsetzt, um die Ausgabenkontrolle zu verbessern; die mittelfristige Tragfähigkeit des Rentensystems verbessert; die finanzielle Tragfähigkeit der staatseigenen Unternehmen sicherstellt; die Einhaltung der Steuervorschriften und die Effizienz der Steuerverwaltung weiter verbessert;

2. die Angleichung der Löhne und Gehälter an die Produktivität in Abstimmung mit den Sozialpartnern, im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten und unter Berücksichtigung der Unterschiede bei den Qualifikationsniveaus und den lokalen Arbeitsmarktbedingungen sowie bei der Wirtschaftsleistung der verschiedenen Regionen, Sektoren und Unternehmen fördert; sicherstellt, dass die Entwicklungen im Bereich Mindestlohn den Zielen der Steigerung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit entsprechen;

3. die Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen steigert, insbesondere durch eine stärkere Einbindung nicht registrierter junger Menschen; die wirksame Aktivierung von Leistungsempfängern und eine angemessene Reichweite der Mindesteinkommensregelung gewährleistet;

4. Maßnahmen zum Abbau des Schuldenüberhangs der Unternehmen, zur Senkung des Anteils der notleidenden Unternehmenskredite bei den Banken und zur Verringerung der sich aus den Steuervorschriften ergebenden Verschuldungsanreize für Unternehmen ergreift; die Effizienz der Umschuldungsinstrumente für rentable Unternehmen verbessert, indem Anreize für Banken und Schuldner geschaffen werden, frühzeitig Umstrukturierungsprozesse einzuleiten;

5. im Zusammenhang mit Konzessionen (auch im Verkehrssektor) und mit öffentlich-privaten Partnerschaften auf lokaler und regionaler Ebene die Maßnahmen beschleunigt und die Transparenz erhöht.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident