EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Portugal

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Portugal

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Portugal

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze *Europa 2020*-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014), en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Portugal vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Portugal voor 2014 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van Portugal[6] gepresenteerd.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin Portugal werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Portugal gepubliceerd[9]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Portugal bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Portugal buitensporige macro-economische onevenwichtigheden ondervindt die afdoende beleidsactie en specifieke monitoring vereisen. Het klopt dat in het kader van het aanpassingsprogramma op het gebied van zowel de economische aanpassing als het economische beleid aanzienlijke vooruitgang is geboekt. Ondanks deze vorderingen blijven er nog belangrijke risico's bestaan die verband houden met de hoge schuldenlast, zowel intern en extern als in diverse sectoren; deze risico's verdienen bijzondere aandacht. Ook is er sprake van sterke druk om de schulden af te bouwen tegen de achtergrond van een lage groei, een geringe inflatie en een hoge werkloosheid.

(7) Op 28 april 2015 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn stabiliteitsprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Portugal valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2015 plant de regering het buitensporig tekort uiterlijk in 2015 te corrigeren, in overeenstemming met de door de Raad vastgestelde termijn. De regering is van plan om het nominale tekort terug te dringen tot 2,7 % van het bbp in 2015 en geleidelijk verder te reduceren tot 0,6 % van het bbp in 2018. Volgens het stabiliteitsprogramma is de regering voornemens om de middellangetermijndoelstelling – een structureel tekort van 0,5 % van het bbp – in 2016 te bereiken. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 124,2 % in

5 PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

2015 en vervolgens verder afnemen tot ongeveer 112,1 % in 2018. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel voor 2015 en 2016, maar tamelijk optimistisch voor 2017 en 2018, waarbij met betrekking tot deze laatste jaren de Portugese raad voor de overheidsfinanciën ook enkele risico's heeft vastgesteld. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is een tijdige en duurzame correctie van het buitensporig tekort tegen 2015 nog niet verzekerd, maar wel haalbaar. Tegelijkertijd is de begrotingsinspanning geringer dan door de Raad aanbevolen. Uitgaande van een correctie van het buitensporig tekort zal Portugal vanaf 2016 aan het preventieve deel van het pact zijn onderworpen. Maatregelen ter verbetering van het begrotingssaldo om de vanaf 2016 geplande tekortdoelstellingen te onderbouwen, zijn onvoldoende gespecificeerd en schijnen een te geringe omvang te hebben. Er lijkt daarom een gevaar te bestaan dat aanzienlijk zal worden afgeweken van de voorgeschreven aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor 2016. Bijgevolg zullen extra structurele maatregelen nodig zijn. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van oordeel dat er kans bestaat dat Portugal niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(9) De begrotingsconsolidatie moet worden geschraagd door de efficiëntie en de kwaliteit van de overheidsuitgaven op alle overheidsniveaus te verhogen en het beheer van overheidsmiddelen verder te hervormen. In het bijzonder moeten er verdere inspanningen worden geleverd om te zorgen voor een strikte controle op de uitgaven door de hand te houden aan de wet op de beheersing van de verplichtingen en door de controleerbaarheid te versterken. De wet op de gemeenschappelijke loonschaal is in september 2014 gepubliceerd en is sinds januari 2015 van kracht; de uitvoering van het wetsbesluit over de gemeenschappelijke loonaanvullingsschaal wordt voorbereid. De herstructurering van de overheidsbedrijven is nog niet voltooid. Er is beperkte vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van nieuwe alomvattende maatregelen als onderdeel van de lopende pensioenhervorming. In de afgelopen twee jaar is het Portugese belastingstelsel grondig hervormd, waarbij de aandacht is toegespitst op de vennootschapsbelasting, de personenbelasting en de milieubelastingen. Het totale effect van deze hervorming moet worden geëvalueerd. Er is nog aanzienlijke ruimte om verdere hervormingen tot stand te brengen met het oog op een modernisering van het ontvangstenbeheer en een betere naleving door de belastingplichtigen.

(10) Recentelijk is het stelsel voor collectieve onderhandelingen op verscheidene punten hervormd. Niet alle hervormingen bevorderen evenwel de afstemming van lonen op de productiviteit op sectoraal en/of ondernemingsniveau. Cruciaal is dat het stelsel ondernemingen in staat zou moeten stellen zich aan specifieke omstandigheden aan te passen. Hierbij gaat het onder meer over het doeltreffend gebruik van bestaande bepalingen die ondernemingen in staat stellen om in specifieke omstandigheden af te wijken van sectorale collectieve overeenkomsten. Ondanks de loonstop van de voorbije jaren is het minimumloon sinds 2008 aanzienlijk sneller gestegen dan het gemiddelde nominale loon (met 18,5 % tegenover 3,5 % tussen 2008 en 2014) en het percentage werknemers dat werkt tegen het minimumloon is gestegen van 5 % in 2005 tot 12,9 % in 2014.

(11) Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van een actief arbeidsmarktbeleid en de hervorming van de overheidsdiensten. Er valt evenwel nog

veel te doen voor het bereiken van jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen of geen baan hebben. De digitalisering van de diensten die belast zijn met het doen aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moet worden versneld. Een adequate dekking van de sociale bijstand waarborgen, met inbegrip van de minimuminkomensregeling, blijft ook nog steeds een cruciale uitdaging. Er is enige vooruitgang geboekt bij de verhoging van de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie van het onderwijs. Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, heeft Portugal de leerprogramma's en het lerarenstatuut hervormd. Met het gebruik van het monitoringinstrument en de diversificatie van de mogelijkheden die het vernieuwde beroepsonderwijs en de nieuwe opleidingsprogrammma's bieden, kan schooluitval worden tegengegaan en kunnen de onderwijsprestaties worden verbeterd. De recente hervormingen zijn bedoeld om het beroepsonderwijs en het opleidingssysteem op te waarderen, maar het blijft zaak het beroepsonderwijs aantrekkelijker te maken voor studenten. Ook de bevordering van kennisoverdracht tussen hoger onderwijs, het bedrijfsleven en onderzoeksinstellingen blijft een punt van zorg.

(12) De hoge schuldgraad van de Portugese ondernemingen weegt nog steeds op hun prestaties en verhindert nieuwe investeringen. De huishoudens zijn erin geslaagd hun schulden aanzienlijk te verminderen. Naar aanleiding van de integrale beoordeling heeft de centrale bank het toezicht op de liquiditeits- en kapitaalpositie van de banken aangescherpt en heeft zij ook de herstelplannen van de banken beoordeeld. Het percentage niet-renderende bedrijfsleningen blijft hoog (meer dan 18 %) en drukt op de bankbalansen. Met de hervorming van de vennootschapsbelasting die in 2014 in gang is gezet, wordt de aftrekbaarheid van netto financiële uitgaven beperkt, maar voor de aanpak van de grote bevoordeling van schulden in de vennootschapsbelasting kunnen verdere maatregelen worden genomen. De platformen en processen voor bedrijfsherstructureringen PER en SIREVE worden op een nieuwe leest geschoeid, met een sterkere nadruk op hoe de bedrijfscontinuïteit kan worden veiliggesteld in plaats van de ondernemingen te vereffenen. Uit de gegevens over de schuldafbouw voor 2014 blijkt dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van maatregelen om de hoge schuldenlast van het bedrijfsleven terug te dringen. Het in mei 2014 bekendgemaakte strategisch plan voor de schuldherstructurering van bedrijven wordt door middel van verschillende maatregelen geleidelijk in wetgeving omgezet. Daarnaast is er vooruitgang geboekt bij de verbreding van de alternatieve financiering waarop niet-financiële ondernemingen een beroep kunnen doen door deelname in het aandelenkapitaal te stimuleren. De in september 2014 opgerichte instelling voor ontwikkelingsfinanciering heeft tot doel om marktfalen aan te pakken waardoor de toegang tot financiering voor kmo's wordt belemmerd.

(13) Er is ruimte om de maatregelen aan te scherpen waarmee zowel de efficiëntie en de kwaliteit van het justitieel stelsel kunnen worden verbeterd - in het bijzonder met betrekking tot de evaluatie van de activiteiten van de rechterlijke instanties en het gebruik van online-instrumenten - als enquêtes kunnen worden gehouden onder gebruikers van rechtbanken of beoefenaars van juridische beroepen. Volgens het EU-scorebord voor justitie 2015 blijven procedures in civiel- en handelsrechtelijke zaken lang aanslepen (386 dagen). Het aantal handhavingszaken is nog steeds licht aan het dalen, terwijl de dispositietijd lang blijft (1045 dagen in 2014). Hervormingen met betrekking tot de belasting- en bestuursrechtbanken verlopen langzamer dan de andere justitiële hervormingen. De stijging van het aantal insolventiezaken geeft aan dat op dit terrein meer middelen en betere opleidingen voor de rechtbanken van eerste aanleg noodzakelijk zijn. De liquiditeitspositie van ondernemingen

verslechtert nog steeds door de grote betalingsachterstanden, in het bijzonder bij de betalingen door overheidsdiensten. Er zijn geen nieuwe maatregelen genomen of verbintenissen aangegaan om deze betalingsachterstanden aan te pakken. Er is onvoldoende transparantie met betrekking tot zowel de publiek-private partnerschappen op het niveau van de lokale en regionale besturen als de concessies op alle niveaus. Het voorkomen van corruptie wordt gehinderd door de ondoeltreffende toepassing van het bestaande rechtskader, waarbij voor verbetering moet worden gezorgd op het vlak van toezicht, uitvoering en toepassing van sancties.

(14) De nieuwe toezichtsinstantie voor transport is nog niet operationeel. De liberalisering van havenconcessies, spoorwegen en openbaar vervoer in grootstedelijke gebieden verloopt traag, waardoor het ontbreekt aan investeringsstimulansen. Er is beperkte vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het vervoersplan voor de lange termijn en het tijdschema voor de hervorming voor de havensector. Bij de vervoersconcessies voor de grootstedelijke gebieden van Lissabon en Porto is er vertraging opgelopen. Voorts is er geringe vooruitgang geboekt bij de heronderhandelingen over de havenconcessies en in de spoorwegsector. De fusie tussen de spoorweginfrastructuurbeheerders (REFER) en de wegbeheerder (EP) die tot doel had de financiële levensvatbaarheid te verbeteren van het nieuwe orgaan dat verantwoordelijk is voor de weg- en spoorweginfrastructuur, is nog niet afgerond. Bij de overheidsbedrijven in de transportsector is het personeelsbestand ingekrompen.

(15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Portugal verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het stabiliteitsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Portugal zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Portugal, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.

(16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Portugal onderzocht en zijn advies[10] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(17) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

(18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Portugal dient er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

[10] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Portugal in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. In 2015 een duurzame correctie van het buitensporig tekort bewerkstelligen door de hiervoor vereiste maatregelen te nemen. In 2016 een budgettaire aanpassing van 0,6 % van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling tot stand brengen. De hand houden aan de wet op de beheersing van de verplichtingen om de controle op de uitgaven te versterken. De betaalbaarheid op middellange termijn van het pensioenstelsel verbeteren. De financiële levensvatbaarheid van de overheidsbedrijven waarborgen. De naleving van de belastingwetgeving en de efficiëntie van de belastingdiensten verder verbeteren.

2. Bevorderen dat de lonen gelijke tred houden met de ontwikkeling van de productiviteit, in overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken, rekening houdend met verschillen in vaardigheden en plaatselijke arbeidsmarktomstandigheden evenals met divergenties op het gebied van economische prestaties tussen regio's, sectoren en ondernemingen. Ervoor zorgen dat de ontwikkelingen van het minimumloon in overeenstemming zijn met de doelstellingen van bevordering van de werkgelegenheid en het concurrentievermogen.

3. De doeltreffendheid van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening verbeteren, in het bijzonder door ervoor te zorgen dat niet-geregistreerde jongeren beter worden bereikt. Zorgen voor een doeltreffende activering van de uitkeringsgerechtigden en een adequate dekking van de minimuminkomensregeling.

4. Maatregelen nemen om de hoge schuldenlast van het bedrijfsleven te verminderen, het percentage niet-renderende bedrijfsleningen bij banken aan te pakken en de beleidsvoorkeur voor vreemd vermogen in de fiscale wetgeving te verminderen. De efficiëntie van de instrumenten voor de herstructurering van schulden versterken voor levensvatbare ondernemingen, door banken en debiteuren ertoe aan te zetten in een vroeg stadium te beginnen met herstructureringsprocessen.

5. Vaart zetten achter maatregelen en de transparantie verhogen op het vlak van concessies, onder meer in de transportsector, en publiek-private partnerschappen op lokaal en regionaal niveau.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter