EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 522 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2020

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Portugals 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2020

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 17. Dezember 2019 nahm die Kommission die Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum an, mit der das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2020 eingeleitet wurde. Dabei wurde der am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte gebührend Rechnung getragen. Am 17. Dezember 2019 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Portugal als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission ferner eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an.

(2) Der Länderbericht Portugal 2020[3] wurde am 26. Februar 2020 veröffentlicht. Darin werden die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der länderspezifischen

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.

Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2019[4], bei der Umsetzung der 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 26. Februar 2020 veröffentlicht wurden. Die Kommission gelangte in 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.

(3) Am 11. März 2020 wurde der COVID-19-Ausbruch von der Weltgesundheitsorganisation offiziell zur weltweiten Pandemie erklärt. Diese hat eine öffentliche Gesundheitskrise mit weitreichenden Folgen für Bürgerinnen und Bürger, Gesellschaften und Volkswirtschaften verursacht. Sie setzt die nationalen Gesundheitssysteme unter erheblichen Druck, unterbricht die globalen Lieferketten, verursacht Volatilität an den Finanzmärkten, führt zu Schocks bei der Verbrauchernachfrage und zieht eine Vielzahl von Branchen in Mitleidenschaft. Sie bedroht die Arbeitsplätze und Einkommen der Menschen und die Geschäftstätigkeit der Unternehmen. Die Folgen des durch sie verursachten schweren wirtschaftlichen Schocks sind in der Europäischen Union bereits stark spürbar. Am 13. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung[5] angenommen, in der zu einer koordinierten wirtschaftlichen Reaktion unter Einbeziehung aller Akteure auf nationaler und auf Unionsebene aufgerufen wird.

(4) Mehrere Mitgliedstaaten haben den Notstand ausgerufen oder Notmaßnahmen eingeführt. Notmaßnahmen müssen unbedingt verhältnismäßig, notwendig und zeitlich begrenzt sein und europäischen wie internationalen Standards entsprechen. Sie sollten demokratischer Kontrolle und einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung unterliegen.

(5) Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts[6] angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von

[4] ABl. C 301 vom 5.9.2019, S. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

(6) Es sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen und zu kontrollieren, die Resilienz der nationalen Gesundheitssysteme zu stärken, die sozioökonomischen Folgen durch Unterstützung von Unternehmen und Haushalten abzumildern und mit Blick auf die Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit für angemessenen Gesundheitsschutz und angemessene Sicherheit am Arbeitsplatz zu sorgen. Die Europäische Union sollte die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente in vollem Umfang nutzen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen zu unterstützen. Parallel dazu sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Union gemeinsam die für eine Rückkehr zu normal funktionierenden Gesellschaften und Volkswirtschaften und nachhaltigem Wachstum nötigen Maßnahmen erarbeiten, wobei insbesondere auch dem ökologischen und dem digitalen Wandel Rechnung getragen und sämtliche Lehren aus der Krise gezogen werden sollten.

(7) Die COVID-19-Krise hat deutlich gemacht, wie flexibel der Binnenmarkt auf Ausnahmesituationen reagieren kann. Damit die wirtschaftliche Erholung rasch und reibungslos eingeleitet und der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wiederhergestellt werden können, müssen die außergewöhnlichen Maßnahmen, die das normale Funktionieren des Binnenmarkts verhindern, jedoch aufgehoben werden, sobald sie nicht mehr unerlässlich sind. Die aktuelle Krise hat gezeigt, dass im Gesundheitssektor Krisenvorsorgepläne benötigt werden, die insbesondere auch verbesserte Beschaffungsstrategien, diversifizierte Lieferketten und strategische Reserven an wesentlichen Gütern beinhalten. Diese Faktoren sind für die Ausarbeitung umfassenderer Krisenvorsorgepläne von zentraler Bedeutung.

(8) Die einschlägigen Rahmenvorschriften[7] wurden vom Unionsgesetzgeber bereits geändert, damit die Mitgliedstaaten alle nicht abgerufenen Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds dafür einsetzen können, die beispiellosen Folgen der COVID-19-Pandemie einzudämmen. Diese Änderungen werden größere Flexibilität sowie einfachere und straffere Verfahren ermöglichen. Um den Liquiditätsdruck zu verringern, können die Mitgliedstaaten im Rechnungsjahr 2020-2021 bei Mitteln aus dem Unionshaushalt außerdem einen Kofinanzierungssatz von 100 % in Anspruch nehmen. Portugal wird ermutigt, diese Möglichkeiten auszuschöpfen, um die am stärksten betroffenen Personen und Wirtschaftszweige zu unterstützen.

(9) Die sozioökonomischen Folgen der Pandemie dürften aufgrund der unterschiedlichen Spezialisierungsmuster in den einzelnen Regionen Portugals in unterschiedlichem Maße spürbar sein und in Gebieten, die stark vom Tourismus abhängig sind, wie in der

[7] Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise) (ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 5) und Verordnung (EU) 2020/558 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch (ABl. L 130 vom 24.4.2020, S. 1).

Algarve und in den Gebiete in äußerster Randlage, d. h. auf Madeira und den Azoren, besonders stark zum Tragen kommen. Dies birgt die erhebliche Gefahr, dass sich die in Portugal ohnehin bestehenden regionalen und territorialen Unterschiede weiter vergrößern. Da gleichzeitig die Gefahr eines vorübergehenden wirtschaftlichen Auseinanderdriftens der Mitgliedstaaten besteht, sind in der derzeitigen Lage gezielte politische Maßnahmen erforderlich.

(10) Am 16. Mai 2020 übermittelte Portugal sein nationales Reformprogramm 2020 und sein Stabilitätsprogramm 2020. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(11) Portugal unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Schuldenregel. Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Portugal sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[8] im Jahr 2019 0,7 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung um 0,6 % des BIP entspricht. Die Gesamtbewertung der Kommission bestätigt für das Jahr 2019 sowie für die Jahre 2018 und 2019 zusammengenommen eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Vor dem Hintergrund der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel sind für Portugal jedoch keine weiteren Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei einer erheblichen Abweichung erforderlich.

(12) Die portugiesische Regierung hat in ihrem Stabilitätsprogramm 2020 kein makroökonomisches Szenario und keine Pläne für den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und die Schuldenquote dargelegt, die sich mindestens auf das Jahr 2020 beziehen. Im Stabilitätsprogramm 2020 wird jedoch davon ausgegangen, dass die Ausgangsbeschränkungen alle 30 Arbeitstage – d. h. etwa alle 1,5 volle Monate – im Schnitt zu negativen Auswirkungen auf das jährliche BIP in Höhe von 6,5 Prozentpunkten führen. Die Aussichten für die Gesamtwirtschaft und den Haushalt sind wegen der COVID-19-Pandemie mit großer Unsicherheit behaftet. Die Haushaltsprojektionen unterliegen länderspezifischen Risiken im Zusammenhang mit der Zunahme der Eventualverbindlichkeiten der öffentlichen Hand, die aus bestimmten öffentlichen Unternehmen und aus den mit COVID-19 verbundenen Maßnahmen zugunsten der Privatwirtschaft erwachsen. Dies kommt zu den nicht unerheblichen bereits bestehenden Eventualverbindlichkeiten hinzu, die zum Teil mit potenziellen weiteren haushaltsrelevanten Auswirkungen zusätzlicher Bankenstützungsmaßnahmen in Verbindung stehen.

(13) In Reaktion auf die COVID-19-Pandemie hat Portugal im Rahmen eines koordinierten Ansatzes der Union haushaltspolitische Maßnahmen verabschiedet, um die Kapazität seines Gesundheitssystems zu erhöhen, die Pandemie einzudämmen und die besonders betroffenen Personen und Wirtschaftszweige zu unterstützen. Im Stabilitätsprogramm 2020 werden die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Haushalt entweder auf monatlicher oder jährlicher Basis geschätzt, ohne dass für 2020 ein prognostizierter jährlicher aggregierter Wert angegeben würde. Die Maßnahmen umfassen u. a. eine einmalige spezielle Unterstützung für Unternehmen zur Wiederaufnahme ihrer

[8] 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.

Geschäftstätigkeit (508,0 Mio. EUR bzw. 0,3 % des BIP), eine vereinfachte Kurzarbeitsregelung („Lay-off simplificado“, 373,3 Mio. EUR bzw. 0,2 % des BIP pro Monat der Anwendung) sowie den Erwerb persönlicher Schutzausrüstung durch das Gesundheitssystem (0,1 % des BIP pro Monat der Anwendung).[9] Die Kommission geht davon aus, dass diese Maßnahmen den Haushalt im Jahr 2020 mit direkten Kosten von rund 2,5 % des BIP belasten könnten. Zusätzlich dazu hat Portugal Maßnahmen angekündigt, die sich in der Regel zwar nicht unmittelbar auf den Haushalt auswirken, aber zur Verbesserung der Liquidität von Unternehmen und Haushalten beitragen werden und im Stabilitätsprogramm 2020 auf annähernd 25,2 Mrd. EUR bzw. 12,5 % des BIP veranschlagt werden. Zu diesen Maßnahmen gehören Stundungen der Mehrwert-, Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Sozialbeiträge (7,9 Mrd. EUR bzw. 3,9 % des BIP) sowie staatlich garantierte Kreditlinien und ähnliche Initiativen (4,0 Mrd. EUR bzw. 2,0 % des BIP). Insgesamt stehen die von Portugal ergriffenen Maßnahmen mit den Leitlinien der Kommissionsmitteilung über eine koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Einklang. Werden diese Maßnahmen vollständig umgesetzt und wird die Haushaltspolitik danach, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, erneut auf die mittelfristige Erreichung einer vorsichtigen Haushaltslage ausgerichtet, wird dies mittelfristig zur Erhaltung tragfähiger öffentlicher Finanzen beitragen.

(14) Gemäß der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission dürfte sich das gesamtstaatliche Defizit Portugals unter Annahme einer unveränderten Politik 2020 auf 6,5 % des BIP und 2021 auf 1,8 % des BIP belaufen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote wird den Projektionen zufolge 2020 mit 131,6 % des BIP ihren Höchststand erreichen und 2021 auf 124,4 % des BIP zurückgehen.

(15) Angesichts der für 2020 geplanten Überschreitung der Defizitgrenze von 3 % des BIP hat die Kommission am 20. Mai 2020 einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags für Portugal veröffentlicht. Die darin enthaltene Analyse legt insgesamt nahe, dass das im Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 festgelegte Defizitkriterium nicht erfüllt ist.

(16) Die COVID-19-Pandemie traf Portugal Anfang März 2020, wodurch das Gesundheitssystem des Landes stark unter Druck geriet. Die portugiesische Regierung ergriff rasch ein breites Spektrum strikter Eindämmungsmaßnahmen und verhängte vom 18. März 2020 bis zum 2. Mai 2020 den Notstand, um die Ausbreitung der Krankheit und den Verlust von Menschenleben so weit wie möglich zu begrenzen. Des Weiteren ergriff Portugal Maßnahmen, um die Reaktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu stärken und die Infektionskurve abzuflachen, um eine Überlastung der Krankenhäuser zu verhindern. Die nationalen und weltweiten Eindämmungsmaßnahmen haben die Wirtschaftstätigkeit in den meisten Wirtschaftszweigen stark eingeschränkt, wobei der Tourismus und die damit verbundenen Tätigkeiten besonders hart getroffen wurden, und die sozialen und wirtschaftlichen Aussichten in Portugal, insbesondere die der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), getrübt. Prognosen zufolge dürfte die Wirtschaft 2020 um 6,8 % schrumpfen und 2021 wieder um 5,8 % anziehen.

[9] Die haushaltsrelevanten Auswirkungen werden gemäß der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission als Prozentsatz des BIP im Jahr 2020 ausgedrückt.

(17) Um die unmittelbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gesundheit der Menschen abzumildern, werden umfangreiche Ausgaben für das Gesundheitssystem getätigt. So sind Investitionen erforderlich, um die Resilienz des Gesundheitssystems zu verbessern und zu gewährleisten, dass die Ausrüstungen, Produkte und Infrastrukturen, die zur Stärkung der Krisenreaktionskapazitäten benötigt werden, wie Intensivpflegekapazitäten, Tests und technologische und angewandte medizinische Forschung, zur Verfügung stehen und der universelle Zugang, auch außerhalb städtischer Gebiete und in den Gebieten in äußerster Randlage, d. h. auf Madeira und den Azoren, sichergestellt wird. Zu Beginn des COVID-19-Ausbruchs wurde an der schrittweise Einführung eines neuen Verwaltungsmodells für öffentliche Krankenhäuser gearbeitet, das mit einer erheblichen Erhöhung der jährlichen Budgets einhergeht. Die kontinuierliche Umsetzung dieses Modelles könnte in der gegenwärtigen Situation dazu beitragen, die Resilienz des Gesundheitssystems zu verbessern. Die COVID-19-Pandemie hat die Fragilität der Langzeitpflegeeinrichtungen in Portugal aufgezeigt, in denen besonders hohe Ansteckungs- und Sterblichkeitsraten zu verzeichnen sind. Trotz Verbesserungen bei der geografischen Abdeckung mit Langzeitpflegeeinrichtungen in den vergangenen zehn Jahren bleibt der Zugang in allen Regionen des Landes insgesamt unzureichend. Gleichzeitig wurde vor dem COVID-19-Ausbruch prognostiziert, dass Portugal im unionsweiten Vergleich einen der stärksten Anstiege der Langzeitpflegekosten (in % des BIP) verzeichnen würde. Weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Effizienz und der Kapazitäten des Gesundheitswesens sowie der Langzeitpflege sind erforderlich, um die derzeitige Krise zu bewältigen und alterungsbedingten Herausforderungen zu begegnen.

(18) Nach anhaltenden positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt seit 2014 wird sich Portugal nun infolge der Pandemie mit außergewöhnlichen beschäftigungspolitischen Herausforderungen konfrontiert sehen. Der Prognose der Kommission zufolge dürfte die Arbeitslosigkeit 2020 auf 9,7 % der Erwerbsbevölkerung ansteigen und 2021 wieder auf 7,4 % zurückgehen; im Jahr 2019 hatte sie bei 6,5 % gelegen. Um die Beschäftigung zu fördern und das Risiko von Arbeitsplatzverlusten zu mindern, hat Portugal die Inanspruchnahme seiner bestehenden Kurzarbeitsregelung vereinfacht und angepasst. Durch eine gezielte Nutzung von Programmen der Union und der Mitgliedstaaten könnten – insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – Arbeitsplätze erhalten und die Geschäftstätigkeit fortgeführt werden. In der Erholungsphase werden personalisierte und gezielte aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere Weiterqualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen, entscheidend dazu beitragen, dass die Erwerbsbevölkerung beschäftigungsfähig bleibt. Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und den öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen wird für vermehrte Einstellungen von entscheidender Bedeutung sein.

(19) Der COVID-19-Ausbruch erfordert Maßnahmen zur Abmilderung der sozialen Folgen und zum Schutz von Menschen in prekären Situationen, damit Ungleichheiten nicht weiter verstärkt werden. Dazu gehören Arbeitslosenunterstützungsregelungen und Einkommensunterstützung für die am stärksten betroffenen Arbeitskräfte, darunter auch Selbstständige und Menschen mit atypischen Arbeitsverhältnissen, sowie der Zugang zu Dienstleistungen und Maßnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Umsetzung eines nationalen sozialen Notfallplans in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft könnte Teil einer unmittelbaren und koordinierten Reaktion zur Abmilderung der sozialen Folgen der Krise sein. Politische Kursänderungen, mit denen der in den vergangenen Jahren zu

beobachtenden abnehmenden Wirksamkeit sozialer Transferleistungen entgegengewirkt werden soll, z. B. Erhöhungen des Mindesteinkommens, der Solidarzulage für ältere Menschen, der Renten und der Familienleistungen, haben sich positiv auf die Einkommensverteilung ausgewirkt. Dennoch wurde der Anteil der von Armut bedrohten Personen in Portugal im Jahr 2018 durch die sozialen Transferleistungen (mit Ausnahme der Renten) um nur 23,8 % verringert, was deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 34 % liegt. Darüber hinaus gehören die Mindesteinkommensleistungen zu den niedrigsten in der Union und liegen bei nur 40 % der nationalen Armutsgrenze.

(20) Angesichts der aufgrund der COVID-19-Pandemie erforderlichen Maßnahmen der physischen Distanzierung werden digitale Technologien in erheblich größerem Maße benötigt, um den ununterbrochenen Zugang zu Bildungs- und Unternehmenstätigkeiten zu gewährleisten. Die portugiesischen Schulen und Ausbildungszentren sind geschlossen, und die traditionelle Präsenzlehre wurde ausgesetzt. Rund 6 % der Haushalte haben nach wie vor keinen Internetzugang, was schätzungsweise etwa 50 000 Schüler betrifft; bei der Versorgung mit Internetverbindungen und Telekommunikationsdiensten bestehen erhebliche Unterscheide zwischen den städtischen und den ländlichen Gebieten. Schüler aus sozial und wirtschaftlich begünstigten Familien sind besser in der Lage, die Herausforderungen des Fernunterrichts zu bewältigen. Darüber hinaus ist in Portugal ein erhebliches Defizit bei den digitalen Kompetenzen festzustellen. Im Jahr 2019 fehlte es 48 % der Bevölkerung an grundlegenden digitalen Kompetenzen; darunter waren 26 %, die über überhaupt keine digitalen Kompetenzen verfügten, und der Anteil derer, die das Internet noch nie genutzt hatten, war doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt. Die derzeitigen Umstände erfordern eine breit angelegte Durchführung von E-Learning-Kursen und intensive Anstrengungen, um die von digitaler Ausgrenzung betroffenen Personen dabei zu unterstützen, die Hindernisse beim Zugang zu Fernunterricht zu überwinden. Die Einführung digitaler Technologien in Unternehmen, um alternative Arbeitsregelungen und digitale Dienstleistungen anbieten zu können, würde es Unternehmen, die ihre Dienstleistungen auch online erbringen können, ermöglichen, ihren Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten, wodurch die Auswirkungen der Einschränkungen in einigen Wirtschaftszweigen abgeschwächt werden können. Dies trifft vor allem auf Portugal zu, dessen Wirtschaft in großem Maße durch in traditionellen Wirtschaftszweigen tätige Kleinstunternehmen geprägt ist. Eines der größten Hindernisse für die Digitalisierung von KMU ist der Mangel an digitalen Kenntnissen, der auf die im Allgemeinen geringe digitale Kompetenz von Managern und Beschäftigten zurückzuführen ist.

(21) Um vermeidbare Insolvenzen zu verhindern und die Unternehmen in die Lage zu versetzen, den Schock zu überstehen und wettbewerbsfähig zu bleiben, hat Portugal eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für rentable Unternehmen, insbesondere KMU, ergriffen, die infolge der Maßnahmen der physischen Distanzierung ihren Betrieb einschränken mussten und einen Rückgang der Inlandsnachfrage und der weltweiten Nachfrage verzeichnen. Diese Maßnahmen sind auf die Bereitstellung von Liquiditätshilfen ausgerichtet, z. B. über vom Staat oder von Finanzinstituten finanzierte Garantien, Direktzuschüsse, Steuerstundungen oder die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen. Sie konzentrieren sich insbesondere auf die am stärksten betroffenen Wirtschaftszweige wie den Tourismus, das Hotel- und Gaststättengewerbe und damit verbundene Wirtschaftstätigkeiten sowie das verarbeitende Gewerbe und Exportunternehmen. Es ist wichtig, dass solche Maßnahmen von den öffentlichen Einrichtungen und ihren privaten Intermediären

zeitnah und wirksam umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang hat die portugiesische Regierung das Verfahren für den Zugang zu den entsprechenden Kreditlinien gestrafft, insbesondere was die von den Unternehmen vorzulegenden Unterlagen betrifft. Bei der Gestaltung und Umsetzung dieser Maßnahmen muss der Belastbarkeit des Bankensektors Rechnung getragen werden. Zusätzliche politische Maßnahmen zielen auf die Förderung des Unternehmertums und die Unterstützung Selbstständiger ab.

(22) Um die wirtschaftliche Erholung zu begünstigen, wird es wichtig sein, durchführungsreife öffentliche Investitionsprojekte vorzuziehen und private Investitionen, auch durch entsprechende Reformen, zu fördern. Wachstumsfördernde Investitionen zur Unterstützung von Forschung und Innovation, Digitalisierung, Konnektivität und des ökologischen Wandels werden zur Erholung der portugiesischen Wirtschaft beitragen und sie wieder auf ein langfristiges nachhaltiges Wachstum ausrichten. Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur könnten sich positiv auf Probleme in Verbindung mit der Randlage Portugals auswirken, insbesondere wenn sie zur Schließung von Lücken in den Eisenbahnverbindungen nach Spanien und zur Ausschöpfung des unzureichend genutzten Potenzials der portugiesischen Häfen eingesetzt werden. Aus dem nationalen Energie- und Klimaplan Portugals geht hervor, dass ein erheblicher Investitionsbedarf zur Bewältigung der Klima- und Energiewende besteht. Weiterhin gibt es viel Spielraum, um die Energieeffizienz von Gebäuden zu verbessern und den Energieverbrauch der Wirtschaft zu senken. Eine Verbesserung der Energieverbindungsleitungen über die iberische Halbinsel hinweg könnte mehr Wettbewerb ermöglichen und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien begünstigen. Investitionen können auch dazu beitragen, frühzeitig auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels wie Überschwemmungen und Waldbrände zu reagieren, die Wasser- und Abfallwirtschaft zu verbessern und das Potenzial der Kreislaufwirtschaft besser auszuschöpfen. Die Programmplanung des Fonds für einen gerechten Übergang für den Zeitraum 2021-2027 könnte Portugal dabei helfen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts[10] genannten Regionen einige der mit dem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft verbundenen Herausforderungen anzugehen und so diesen Fonds optimal zu nutzen.

(23) Dank einer Reihe von Maßnahmen, die weiter umgesetzt werden, ist das portugiesische Justizsystem in den vergangenen Jahren effizienter geworden. Die Pandemie und die daraus resultierende Rezession könnten jedoch zu einer Zunahme von Rechtsstreitigkeiten führen, die die verbleibenden Engpässe, insbesondere die langwierigen Verfahren und den großen Verfahrensrückstau bei Verwaltungs- und Steuergerichten, noch verstärken könnten. Eine höhere Effizienz und Resilienz des Justizsystems könnten die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, was insbesondere einheimischen KMU und Investoren zugutekommen würde.

(24) Während die vorliegenden Empfehlungen in erster Linie auf die Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der Pandemie und die Förderung der wirtschaftlichen Erholung abzielen, ging es bei den vom Rat am 9. Juli 2019 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen 2019 auch um Reformen, die für die Bewältigung mittel- bis langfristiger struktureller Herausforderungen von wesentlicher Bedeutung sind. Diese sind nach wie vor relevant, weswegen ihre Einhaltung im nächstjährigen Semesterzyklus weiter verfolgt werden wird. Dies gilt auch für Empfehlungen zu investitionsbezogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Letztere sollten bei der

[10] SWD(2020) 251 final.

strategischen Planung kohäsionspolitischer Mittel nach 2020 berücksichtigt werden, also auch bei Maßnahmen zur Abfederung der Krise und bei Exit-Strategien.

(25) In den vergangenen Jahren waren eine Reihe von Verbesserungen im portugiesischen Bankensystem zu beobachten. Die Rentabilitätskennzahlen haben sich dank der Bemühungen um eine Steigerung der Effizienz des Sektors und aufgrund der Verringerung von Rückstellungen und Wertminderungen verbessert. Angesichts der verbesserten Rentabilität haben die Banken bei der Erhöhung ihrer Eigenkapitalquoten Fortschritte erzielt. Dennoch liegt die Eigenmittelausstattung noch immer unter dem EU-Durchschnitt. Die Quote notleidender Kredite setzte ihren mehrjährigen Abwärtstrend fort, bleibt jedoch doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt. Die Fähigkeit zur Einkommensgenerierung stellt angesichts der niedrigen Zinsen und des nach wie vor hohen Verschuldungsgrads der Wirtschaft noch immer eine Herausforderung dar. Die geschwächte Wirtschaft, die Covid-19-Krise und das Niedrigzinsumfeld werden den Bankensektor vor Herausforderungen stellen und sich auf die Qualität der gewährten Darlehen auswirken. Darüber hinaus weisen die portugiesischen Banken nach wie vor eine Exponierung gegenüber Gebieten auf, die stark von der Entwicklung der Rohstoffpreise, insbesondere des Erdölpreises, abhängig sind. Die Exponierung gegenüber diesen Gebieten unterliegt stark dem Markt-, Wechselkurs- und Kreditrisiko und kann sich auf die Qualität der Darlehen auswirken, die den gegenüber diesen Gebieten exponierten Unternehmen gewährt werden.

(26) Langwierige Insolvenzverfahren wurden als einer der Schlüsselfaktoren identifiziert, die die Banken daran hindern, ihre aktuellen Bestände an notleidenden Krediten zügig abzubauen. Sie haben auch einen erheblichen Einfluss auf die Preisbildung dieser Vermögenswerte auf dem Sekundärmarkt, da die Ergebnisse, gemessen an den Zahlungen an die Gläubiger, unzureichend sind. Der Anteil der Unternehmenskredite an den notleidenden Krediten ist nach wie vor hoch (etwa zwei Drittel), da sie für ein zügiges, standardisiertes Vorgehen am wenigsten geeignet sind. In den vergangenen Jahren wurden sowohl das Insolvenzverfahren als auch das zivilrechtliche Vollstreckungsverfahren mehrfach geändert. Weitere Anpassungen, insbesondere in Bezug auf ungerechtfertigte Verzögerungen, würden sowohl den Kreditgebern als auch den Kreditnehmern zugutekommen, wobei letztere von einem Neuanfang profitieren würden.

(27) Das Europäische Semester bildet den Rahmen für eine kontinuierliche wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung innerhalb der Union, die zu einer nachhaltigen Wirtschaft beitragen kann. Die Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Reformprogrammen 2020 eine Bilanz der Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung gezogen. Indem Portugal die nachstehenden Empfehlungen vollständig umsetzt, wird es Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung erreichen und zu den gemeinsamen Anstrengungen im Hinblick auf die Sicherstellung wettbewerbsfähiger Nachhaltigkeit in der Europäischen Union beitragen.

(28) Eine enge Koordinierung zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion ist für eine rasche Erholung von den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie von entscheidender Bedeutung. Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, sollte Portugal – auch unter Berücksichtigung der politischen Leitlinien der Euro-Gruppe – sicherstellen, dass seine Politik weiterhin mit den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet im Einklang steht und mit der Politik der anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets abgestimmt wird.

(29) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2020 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Portugals umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2020 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2020 und das nationale Reformprogramm 2020 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der in den Vorjahren an Portugal gerichteten Empfehlungen 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.

(30) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2020 geprüft; seine Stellungnahme hierzu[11] spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(31) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2020 und das Stabilitätsprogramm 2020 geprüft. In den vorliegenden Empfehlungen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Bekämpfung der Pandemie und die Förderung der wirtschaftlichen Erholung den ersten notwendigen Schritt für die Korrektur von Ungleichgewichten darstellen. Die Empfehlungen, die sich direkt auf die von der Kommission nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 festgestellten makroökonomischen Ungleichgewichte beziehen, spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1, 2, 3 und 4 wider –

EMPFIEHLT, dass Portugal 2020 und 2021

1. im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und ihre anschließende Erholung zu fördern; sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, seine Haushaltspolitik darauf abstellt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen erhöht; die Resilienz des Gesundheitssystems stärkt und den gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege gewährleistet;

2. die Beschäftigung fördert und Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen Priorität einräumt; eine ausreichende und wirksame soziale Sicherung und Einkommensunterstützung gewährleistet; den Einsatz digitaler Technologien fördert, um einen gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung zu gewährleisten und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken;

3. die befristeten Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs der Unternehmen zu Liquidität, insbesondere in Bezug auf kleine und mittlere Unternehmen, umsetzt; durchführungsreife öffentliche Investitionsprojekte vorzieht und private Investitionen fördert, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen; schwerpunktmäßig in den ökologischen und digitalen Wandel investiert, insbesondere in saubere und effiziente Energieerzeugung und -nutzung, Eisenbahninfrastruktur und Innovation;

4. die Effizienz der Verwaltungs- und Steuergerichte steigert.

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

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident