EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 522 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Portugal

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 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,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 17 december 2019 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse strategie voor duurzame groei en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2020 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is terdege rekening gehouden met de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geproclameerde Europese pijler van sociale rechten. Op 7 december 2019 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Portugal heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen.

(2) Op 26 februari 2020 is het landverslag 2020 voor Portugal[3] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal bij de tenuitvoerlegging van de op 9 juli 2019[4]

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.

door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft geboekt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Portugal in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag besteedde ook aandacht aan de op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 26 februari 2020 zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Portugal met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name het grote volume externe nettoverplichtingen, particuliere en publieke schulden en een hoog aandeel niet-renderende leningen vormen kwetsbaarheden in een context van lage productiviteitsgroei.

(3) Op 11 maart 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie de uitbraak van COVID-19 officieel uitgeroepen tot een wereldwijde pandemie. Deze pandemie vormt een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid en treft burgers, bedrijven en economieën. Zij zet de nationale gezondheidsstelsels onder zware druk, verstoort de mondiale toeleveringsketens, veroorzaakt volatiliteit op de financiële markten en sterke schommelingen in de consumentenvraag, en heeft negatieve gevolgen voor meerdere sectoren. Zij vormt een bedreiging voor de banen en het inkomen van mensen en voor ondernemingen. De pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die nu al ernstige gevolgen heeft in de Europese Unie. Op 13 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling[5] aangenomen waarin wordt opgeroepen tot een gecoördineerde economische aanpak van de crisis door alle actoren op nationaal en Unieniveau.

(4) Meerdere lidstaten hebben een noodtoestand uitgeroepen of noodmaatregelen getroffen. Elke noodmaatregel moet strikt proportioneel, noodzakelijk en beperkt in de tijd zijn, en moet overeenstemmen met de Europese en internationale normen. Ze moeten onderworpen zijn aan democratisch toezicht en onafhankelijke rechterlijke controle.

(5) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact[6]. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 stemden de ministers van Financiën van de lidstaten in met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Voor het correctieve deel kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, ook besluiten een herzien begrotingstraject vast te stellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule staat lidstaten toe af te wijken van de budgettaire verplichtingen die normaliter van toepassing zijn en stelt de Commissie en de Raad in

---

4 PB C 301 van 5.9.2019, blz. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

staat om de nodige maatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

(6) Er is voortdurende actie nodig om de verspreiding van de pandemie te beperken en te beheersen, om de veerkracht van de nationale gezondheidsstelsels te versterken, om de sociaal-economische gevolgen te verzachten door middel van ondersteunende maatregelen voor bedrijven en huishoudens en om te zorgen voor adequate gezondheids- en veiligheidsomstandigheden op de werkplek met het oog op de hervatting van de economische activiteit. De Unie moet ten volle gebruik maken van de verschillende instrumenten waarover zij beschikt om de lidstaten op deze gebieden te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten de lidstaten en de Unie samenwerken om de maatregelen voor te bereiden die nodig zijn voor een terugkeer naar een normale werking van onze samenlevingen en economieën en naar duurzame groei, waarin zij onder meer de groene transitie en de digitale transformatie moeten integreren, net als de lessen die uit de crisis worden getrokken.

(7) De COVID-19-crisis toont aan hoe flexibel de eengemaakte markt zich kan aanpassen aan buitengewone omstandigheden. Om een vlotte en soepele overgang naar de herstelfase en het vrije verkeer van goederen, diensten en werknemers te waarborgen, moeten uitzonderlijke maatregelen die de werking van de eengemaakte markt belemmeren, worden geschrapt zodra zij niet langer onmisbaar zijn. De huidige crisis toont aan dat er behoefte is aan crisisparaatheidsplannen in de gezondheidssector, met inbegrip van met name verbeterde aankoopstrategieën, gediversifieerde toeleveringsketens en strategische reserves van essentiële goederen Dat zijn cruciale elementen voor de ontwikkeling van uitgebreidere crisisparaatheidsplannen.

(8) De wetgever van de Unie heeft de desbetreffende wetgevingskaders[7] reeds gewijzigd om de lidstaten in staat te stellen om alle ongebruikte middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen te benutten, zodat zij de uitzonderlijke gevolgen van de COVID-19-pandemie kunnen aanpakken. Deze wijzigingen leiden tot meer flexibiliteit en vereenvoudigde en gestroomlijnde procedures. Om de druk op de kasstroom te verlichten kunnen lidstaten in het boekjaar 2020-2021 ook gebruikmaken van een medefinancieringspercentage van 100 % uit de begroting van de Unie. Portugal wordt aangemoedigd ten volle gebruik te maken van deze mogelijkheden om bijstand te bieden aan de mensen en sectoren die het zwaarst door de problemen zijn getroffen.

(9) Als gevolg van de uiteenlopende specialisatiepatronen zullen de sociaal-economische gevolgen van de pandemie waarschijnlijk ongelijk verdeeld zijn over de regio's van Portugal. Dat geldt met name voor regio's die bij uitstek afhankelijk zijn toerisme, zoals de Algarve en de ultraperifere gebieden van Madeira en de Azoren. Een aanzienlijk risico hierbij is dat de regionale en territoriale verschillen binnen Portugal groter worden. De huidige situatie gaat ook gepaard met het gevaar dat het

[7] Verordening (EU) 2020/460 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 508/2014 wat betreft specifieke maatregelen om investeringen in de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten en in andere sectoren van hun economieën vrij te maken als antwoord op de COVID-19-uitbraak (Investeringsinitiatief Coronavirusrespons) (PB L 99 van 31.3.2020, blz. 5) en Verordening (EU) 2020/558 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013 en (EU) nr. 1303/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van Covid- 19 (PB L 130 van 24.4.2020, blz. 1).

convergentieproces tussen de lidstaten tijdelijk uiteenvalt, hetgeen gerichte beleidsacties noodzakelijk maakt.

(10) Op 16 mei 2020 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2020 en zijn stabiliteitsprogramma 2020 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(11) Portugal valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. Op 13 juli 2018 heeft de Raad Portugal aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven[8] in 2019 niet hoger ligt dan 0,7 %, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. De algehele beoordeling van de Commissie bevestigt een significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2019 en over 2018 en 2019 samen. In het licht van de activering van de algemene ontsnappingsclausule zijn verdere stappen in het kader van de significante-afwijkingsprocedure voor Portugal echter niet gerechtvaardigd.

(12) In haar stabiliteitsprogramma 2020 nam de regering geen macro-economisch scenario op en formuleerde zij zelfs voor 2020 geen plannen inzake het algemene begrotingstekort en de schuldquote. Volgens de raming in het stabiliteitsprogramma 2020 veroorzaakt elke periode van 30 werkdagen (d.w.z. ongeveer anderhalve maand) dat de afzonderingsmaatregelen duren, gemiddeld een afname van het jaarlijkse bbp van 6,5 procentpunt. De macro-economische en budgettaire vooruitzichten worden beïnvloed door de grote onzekerheid als gevolg van de COVID-19-pandemie. De begrotingsprognoses berusten mede op landspecifieke risico's die samenhangen met de sterke toename van de voorwaardelijke verplichtingen voor de overheid die voortvloeien uit een aantal overheidsbedrijven en de COVID-19-gerelateerde maatregelen die gericht zijn op de privésector. Een en ander komt bovenop de niet te verwaarlozen bestaande niveaus, die deels samenhangen met mogelijke verdere budgettaire gevolgen van aanvullende maatregelen ter ondersteuning van het bankwezen.

(13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en als onderdeel van een gecoördineerde Unie-aanpak heeft Portugal begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van het gezondheidsstelsel te vergroten, de pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Het stabiliteitsprogramma 2020 bevat ramingen voor de budgettaire gevolgen van die maatregelen op maand- of jaarbasis, maar geen verwacht jaarlijks totaalcijfer voor 2020. De maatregelen omvatten onder meer eenmalige speciale steun aan bedrijven voor de hervatting van de economische activiteit (508,0 miljoen EUR of 0,3 % van het bbp), een vereenvoudigde regeling voor tijdelijke werkonderbreking ("tijdelijke werkloosheid", 373,3 miljoen EUR of 0,2 % van het bbp per maand van toepassing), en de aankoop van persoonlijke beschermingsmiddelen door het gezondheidsstelsel (0,1 % van het bbp per maand van toepassing)[9]. De Commissie verwacht dat deze maatregelen in 2020 kunnen leiden tot

[8] De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als uitgavenzijde worden uitgevlakt.

[9] De budgettaire gevolgen 2020 worden uitgedrukt als een percentage van het bbp in 2020 overeenkomstig de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

algemene rechtstreekse budgettaire kosten ten belope van ongeveer 2,5 % van het bbp. Daarnaast heeft Portugal maatregelen aangekondigd die weliswaar niet per se rechtstreekse gevolgen voor de begroting hebben, maar wel zullen bijdragen tot de ondersteuning van de liquiditeit van ondernemingen en huishoudens; in het stabiliteitsprogramma 2020 wordt het hiermee gemoeide bedrag op bijna 25,2 miljard EUR of 12,5 % van het bbp geraamd. De maatregelen behelzen onder meer betalingsuitstel voor belasting over de toegevoegde waarde, personen- en vennootschapsbelasting en sociale bijdragen (7,9 miljard EUR of 3,9 % van het bbp) en ook door de staat gegarandeerde kredietlijnen en andere soortgelijke initiatieven (4,0 miljard EUR of 2,0 % van het bbp). Over het algemeen zijn de door Portugal genomen maatregelen in overeenstemming met de richtsnoeren van de mededeling van de Commissie over een gecoördineerde economische respons op de COVID-19-uitbraak. De volledige uitvoering van deze maatregelen, gevolgd door een heroriëntering van het begrotingsbeleid naar het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties als de economische omstandigheden dat toelaten, zal bijdragen tot het behoud van budgettaire houdbaarheid op middellange termijn.

(14) Op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie bij ongewijzigd beleid wordt het overheidstekort van Portugal geraamd op 6,5 % van het bbp in 2020 en 1,8 % in 2021. De overheidsschuldquote zal in 2020 naar verwachting pieken op 131,6 %, alvorens af te nemen tot 124,4 % in 2021.

(15) Op 20 mei 2020 heeft de Commissie een overeenkomstig artikel 126, lid 3, VWEU opgesteld verslag uitgebracht voor Portugal, wegens de verwachte overschrijding van de tekortdrempel van 3 % van het bbp in 2020. Al bij al lijkt de analyse erop te wijzen dat niet voldaan is aan het tekortcriterium zoals omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997.

(16) Begin maart 2020 trof de COVID-19-pandemie Portugal, waardoor de gezondheidszorg onder grote druk kwam te staan. De regering heeft snel een breed scala van strenge inperkingsmaatregelen genomen; zo was van 18 maart 2020 tot en met 2 mei 2020 de noodtoestand van kracht om de verspreiding van de ziekte en het verlies van mensenlevens zoveel mogelijk te beperken. Portugal heeft maatregelen genomen om de responscapaciteit van het gezondheidsstelsel te versterken en de besmettingscurve af te vlakken, om overbelasting van de ziekenhuizen te voorkomen. De nationale en mondiale inperkingsmaatregelen vormen in de meeste sectoren een ernstige beknotting van de economische activiteit (met name het toerisme en alle aanverwante activiteiten zijn zwaar getroffen) en werpen een schaduw over de sociale en economische vooruitzichten in Portugal, met name wat betreft de micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. De economie zal naar verwachting 6,8 % krimpen in 2020 en weer 5,8 % groeien in 2021.

(17) Om de onmiddellijke impact van de COVID-19-pandemie op de volksgezondheid te beperken, worden momenteel op brede schaal grote uitgaven gedaan voor het gezondheidsstelsel. Er moet worden geïnvesteerd in het verbeteren van de veerkracht van het gezondheidsstelsel en het regelen van de uitrusting, producten en infrastructuur die nodig zijn voor een krachtiger crisisresponscapaciteit (wat betreft onder meer intensieve zorg, testen, technologisch en toegepast medisch onderzoek) en voor universele toegang, ook buiten stedelijke gebieden en in de ultraperifere gebieden van Madeira en de Azoren. Aan het begin van de uitbraak van COVID-19 werd er geleidelijk uitvoering gegeven aan een plan om een nieuw bestuursmodel voor

openbare ziekenhuizen in te voeren, met inbegrip van forse verhogingen van de jaarlijkse budgetten. Onder de huidige omstandigheden zou de gestage uitvoering van dat plan de veerkracht van het gezondheidsstelsel ten goede kunnen komen. COVID-19 heeft duidelijk gemaakt dat de voorzieningen voor langdurige zorg in Portugal kwetsbaar zijn; de besmettings- en sterftecijfers waren er hoger. Hoewel de territoriale dekking van de langdurige zorg de laatste tien jaar is verbeterd, is het algemene toegangspercentage in alle regio's van het land gering. Terzelfdertijd was de verwachting al vóór de uitbraak van COVID-19 dat de toename van de uitgaven voor langdurige gezondheidszorg uitgedrukt als percentage van het bbp tot de grootste binnen de Unie zou behoren. Er zijn aanhoudende inspanningen ter verbetering van de doeltreffendheid en capaciteit van langdurige en gezondheidszorg nodig om het hoofd te kunnen bieden aan de huidige crisis en de problemen van de vergrijzing te kunnen opvangen.

(18) Waar de arbeidsmarkt zich sinds 2014 positief ontwikkelde, krijgt Portugal nu als gevolg van de pandemie te maken met buitengewone problemen op de arbeidsmarkt. Volgens de prognoses van de Commissie zal de werkloosheid in 2020 oplopen tot 9,7 % van de beroepsbevolking in 2020 en daarna weer afnemen tot 7,4 % in 2021 (tegenover 6,5 % in 2019). Om de arbeidsmarkt te ondersteunen en het risico van banenverlies te beperken heeft Portugal het gebruik van zijn bestaande regeling voor tijdelijke werkonderbreking vereenvoudigd en aangepast. Gericht gebruik van de nationale en Unieprogramma's zou banen en economische activiteit kunnen behouden, met name waar het gaat om kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). In de herstelfase zal gepersonaliseerd en gericht actief arbeidsmarktbeleid – met name om- en bijscholing – een beslissende rol spelen bij het waarborgen van de inzetbaarheid van arbeidskrachten. Samenwerking tussen werkgevers, onderwijs- en opleidingsinstellingen en openbare diensten voor arbeidsvoorziening zal van cruciaal belang zijn om ervoor te zorgen dat er weer op grote schaal mensen worden aangenomen.

(19) De uitbraak van COVID-19 vergt maatregelen om de sociale gevolgen te verzachten in kwetsbare situaties, opdat de bestaande ongelijkheid niet verergert. Daarbij gaat het onder meer om werkloosheidsuitkeringen en inkomenssteun voor de zwaarst getroffen werknemers, met inbegrip van zelfstandigen en niet-standaardwerknemers, toegang tot diensten en maatregelen ter bevordering van de re-integratie op de arbeidsmarkt. De uitvoering van een nationaal sociaal noodplan, in samenwerking met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, zou kunnen bijdragen tot een onmiddellijke en gecoördineerde reactie om de sociale gevolgen van de crisis te verzachten. De beleidsveranderingen die de afgelopen jaren een keer in de afnemende efficiëntie van de sociale overdrachten moesten brengen, namelijk de verhoging van het minimumloon, de solidariteitstoeslag voor bejaarden en de gezinsuitkeringen, hebben een gunstig effect gehad op de inkomensverdeling. Toch hebben de sociale overdrachten (uitgezonderd pensioenen) in 2018 het aandeel van de bevolking waarvoor armoede dreigde met slechts 23,8 % verminderd – beduidend minder dan het EU-gemiddelde van 34 %. Bovendien behoort de minimuminkomensregeling tot de minst toereikende in de Unie, met inkomens die slechts 40 % van de nationale armoedegrens bedragen.

(20) Nu de COVID-19-pandemie tot sociale distancing noopt, worden er aanzienlijke eisen aan het gebruik van digitale technologieën gesteld om ervoor te zorgen dat zakelijke en onderwijsactiviteiten doorgang kunnen blijven vinden. Portugese scholen en opleidingscentra zijn gesloten en traditioneel onderwijs dat fysieke aanwezigheid

vereist, is gestaakt. Ongeveer 6 % van de huishoudens (en zo'n 50 000 leerlingen) heeft nog geen toegang tot internet en wat betreft de toegang tot internet en de dekking van telecommunicatienetwerken bestaan grote verschillen tussen stedelijke en plattelandsgebieden. Voor leerlingen met een gunstige sociaal-economische achtergrond is het gemakkelijker om afstandsonderwijs te volgen. Daar komt bij dat Portugal een groot tekort aan digitale vaardigheden kent. In 2019 beschikte 48 % van de bevolking niet over digitale basisvaardigheden (26 % heeft zelfs geen enkele digitale vaardigheid), en het bevolkingspercentage dat nog nooit internet heeft gebruikt, is tweemaal zo hoog als het EU-gemiddelde. In de huidige omstandigheden moet er vol worden ingezet op e-opleidingen en inspanningen om mensen die digitaal niet meekomen, te helpen toegang te krijgen tot afstandsonderwijs. Door met behulp van digitale technologieën alternatieve werkregelingen en digitale diensten aan te bieden, zouden ondernemingen die in staat zijn hun diensten online te verlenen, hun bedrijfscontinuïteit kunnen waarborgen, waardoor de impact van de beperkingen in sommige sectoren zou worden verzacht. Dit is met name relevant voor de Portugese economie, die veelal wordt gekenmerkt door in traditionele sectoren geconcentreerde micro-ondernemingen. Een van de belangrijkste belemmeringen voor de digitalisering van kmo's is de digitale kenniskloof, die het gevolg is van de over het algemeen lage digitale geletterdheid onder managers en werknemers.

(21) Om onnodige faillissementen te voorkomen en bedrijven in staat te stellen de schok te overleven en competitief te blijven, heeft Portugal een reeks maatregelen vastgesteld ter ondersteuning van levensvatbare ondernemingen, en met name kmo's, die schade lijden doordat de maatregelen inzake sociale distancing gepaard gaan met beperkte bedrijvigheid en een afname van de binnenlandse en mondiale vraag. Deze maatregelen zijn gericht op het verstrekken van liquiditeitssteun, onder meer via garanties van de overheid en financiële instellingen, rechtstreekse subsidies, belastinguitstel en de vermindering van sociale bijdragen. Deze steun is met name gericht op de zwaarst getroffen sectoren, zoals toerisme en horeca en aanverwante activiteiten, alsook op productie- en exportondernemingen. Het is van belang dat dergelijke maatregelen tijdig en doeltreffend worden uitgevoerd door de openbare instellingen en particuliere intermediairs. In dit kader heeft de Portugese regering het proces om toegang te krijgen tot kredietlijnen gestroomlijnd wat betreft de documentatie die ondernemingen moeten overleggen. Bij het ontwerpen en uitvoeren van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met de veerkracht van de banksector. Verdere beleidsmaatregelen zijn gericht op het ondersteunen van ondernemerschap en zelfstandige arbeid.

(22) Om het economisch herstel te bevorderen, zal het van belang zijn om mature publieke investeringsprojecten te vervroegen en particuliere investeringen te bevorderen, onder meer door relevante hervormingen. Groeibevorderende investeringen ter ondersteuning van onderzoek en innovatie, digitalisering, connectiviteit en groene transitie zullen ertoe bijdragen dat de Portugese economie zich herstelt en weer duurzame langetermijngroei gaat vertonen. Investeringen in vervoersinfrastructuur zouden de perifere situatie van Portugal kunnen verhelpen, met name door de leemtes in de spoorwegverbinding met Spanje op te vullen en het onderbenutte potentieel van Portugese havens te exploiteren. Volgens het nationale energie- en klimaatplan van Portugal zijn er grote investeringen nodig voor de klimaat- en energietransitie. Er is nog steeds veel ruimte om de energie-efficiëntie in gebouwen te verhogen en het energieverbruik van het bedrijfsleven te verlagen. Een betere energieconnectiviteit van het Iberisch schiereiland zou meer concurrentie mogelijk maken en de inzet van hernieuwbare energie vergemakkelijken. Investeringen kunnen ook helpen om te

anticiperen op de negatieve gevolgen van de klimaatverandering, zoals overstromingen en bosbranden, alsook om het water- en afvalbeheer te verbeteren en het potentieel van de circulaire economie te ontwikkelen. De programmering van het fonds voor een rechtvaardige transitie voor de periode 2021-2027 zou Portugal kunnen helpen bij een aantal uitdagingen van de transitie naar een klimaatneutrale economie, met name op de gebieden die worden vermeld in bijlage D bij het landverslag[10]. Zo zou Portugal optimaal gebruik kunnen maken van dat fonds.

(23) Het Portugese rechtsstelsel is de afgelopen jaren doeltreffender geworden, dankzij een aantal maatregelen die nog steeds worden uitgevoerd. De pandemie en de daaruit voortvloeiende recessie zullen echter mogelijk tot meer geschillen leiden, waardoor de resterende knelpunten, zoals de lange procedures en de grote achterstanden bij de behandeling van rechtszaken door de administratieve en fiscale rechtbanken, nijpender zouden kunnen worden. Een doeltreffender en veerkrachtiger rechtsstelsel zou het ondernemingsklimaat kunnen verbeteren, hetgeen met name binnenlandse kmo's en investeerders ten goede zou komen.

(24) Terwijl de huidige aanbevelingen gericht zijn op het aanpakken van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie en het bevorderen van het economisch herstel, hadden de landspecifieke aanbevelingen 2019 die de Raad op 9 juli 2019 heeft aangenomen, ook betrekking op hervormingen die essentieel zijn om uitdagingen op middellange tot lange termijn aan te pakken. Deze aanbevelingen zijn nog steeds relevant en zullen gedurende de jaarlijkse cyclus van het Europees semester gemonitord blijven worden. Dat geldt ook voor aanbevelingen betreffende investeringsgerelateerd economisch beleid. Met die aanbevelingen moet rekening worden gehouden bij de strategische programmering van de financiering van het cohesiebeleid na 2020, ook wat betreft de maatregelen ter verzachting van de huidige crisis en de exitstrategieën.

(25) De laatste jaren is het Portugese bankstelsel op een aantal punten verbeterd. De winstcijfers zijn verbeterd dankzij inspanningen om de sector efficiënter te maken en de beperking van de voorzieningen en waardeverminderingen. Gezien de toegenomen winstgevendheid heeft het bankstelsel zijn kapitaalratio's verder verbeterd. Niettemin ligt het aandeel eigen vermogen nog onder het EU-gemiddelde. Het aandeel niet-renderende leningen is net als voorgaande jaren afgenomen, maar blijft tweemaal zo groot als het EU-gemiddelde. Het blijft lastig inkomsten te genereren bij de lage rentestand en met een economie die nog altijd gebukt gaat onder een hoge schuldenlast. De verzwakkende economie, de COVID-19-crisis en de lage rentestand zijn recentere factoren die het bankwezen voor uitdagingen zullen stellen en zullen doorwerken in de kredietkwaliteit van de verstrekte leningen. Voorts blijven de Portugese banken blootgesteld aan een aantal geografische gebieden dat sterk afhankelijk is van de prijsontwikkeling van de grondstof olie. De blootstelling aan deze geografische gebieden is gevoelig voor markt-, valuta- en kredietrisico en kan gevolgen hebben voor de kredietkwaliteit van leningen die worden verstrekt aan ondernemingen die aan deze geografische gebieden zijn blootgesteld.

(26) Langdurige insolventieprocedures zijn aangemerkt als een van de belangrijkste factoren die banken ervan weerhouden om de bestaande voorraad niet-renderende leningen snel aan te pakken. Ook hebben deze procedures aanzienlijke invloed op de prijsstelling van deze activa op de secundaire markt, aangezien de resultaten, gemeten als betalingen aan crediteuren, ontoereikend zijn. Nog steeds bestaan de niet-

[10] SWD(2020) 251 final.

renderende leningen voor een groot deel (ongeveer twee derde) uit bedrijfsleningen, die het minst vatbaar zijn voor een vlotte, gestandaardiseerde aanpak. De laatste jaren zijn er meerdere wijzigingen aangebracht in de procedures voor insolventie en civielrechtelijke handhaving. Verdere aanpassingen (met name om onnodige vertraging tegen te gaan) zouden zowel kredietgevers als kredietnemers ten goede komen; die laatsten zouden profiteren van een nieuwe start.

(27) Het Europees semester biedt het kader voor de voortdurende coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in de Unie, dat kan bijdragen tot een duurzame economie. De lidstaten hebben in hun nationale hervormingsprogramma's 2020 de stand van zaken opgemaakt over de voortgang bij de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (SDG's). Door onderstaande aanbevelingen volledig uit te voeren zal Portugal bijdragen aan de vooruitgang in de richting van de SDG's en aan de gemeenschappelijke inspanning om in de Unie te komen tot concurrerende duurzaamheid.

(28) Nauwe coördinatie tussen de economieën van de economische en monetaire unie is essentieel voor een snel herstel van de economische impact van COVID-19. Portugal moet, als lidstaat die de euro als munt heeft, en rekening houdend met de politieke richtsnoeren van de Eurogroep, ervoor zorgen dat zijn beleid consistent blijft met de aanbevelingen voor de eurozone en gecoördineerd wordt met dat van de andere lidstaten van de eurozone.

(29) In de context van het Europees Semester 2020 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Portugal verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2020. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2020 als het nationale hervormingsprogramma 2020 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 begrotings- en sociaal-economisch beleid in Portugal, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(30) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2020 onderzocht en zijn advies daarover[11] is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(31) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2020 en het stabiliteitsprogramma 2020 onderzocht. Onderstaande aanbevelingen houden er rekening mee dat het nu zaak is de pandemie te bestrijden en het economisch herstel mogelijk te maken, als eerste noodzakelijke stap voor de correctie van onevenwichtigheden. Aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 hebben rechtstreeks betrekking op de door de Commissie geconstateerde macro-economische onevenwichtigheden, zoals bedoeld in artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1176/2011.

BEVEELT AAN dat Portugal in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:

1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente

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

begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De veerkracht van het gezondheidsstelsel vergroten en gelijke toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg en langdurige zorg waarborgen.

2. Werkgelegenheid ondersteunen en prioriteit geven aan maatregelen om banen te behouden. Toereikende en doeltreffende sociale bescherming en inkomenssteun waarborgen. Het gebruik van digitale technologieën ondersteunen om gelijke toegang tot onderwijs en opleiding van goede kwaliteit te waarborgen en het concurrentievermogen van bedrijven te vergroten.

3. Tijdelijke maatregelen invoeren die erop zijn gericht bedrijven, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, toegang tot liquiditeit te bieden. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. Investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, en met name op het op schone en efficiënte wijze opwekken en gebruiken van energie, op spoorweginfrastructuur en op innovatie.

4. De efficiëntie van de administratieve en fiscale rechtbanken vergroten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter