



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.12.2012
COM(2012) 757 final

2012/0352 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2011/344/EU tot verlening van financiële bijstand
van de Unie aan Portugal**

TOELICHTING

Op 17 mei 2011 heeft de Raad Portugal, op verzoek van Portugal zelf, financiële bijstand verleend (Uitvoeringsbesluit 2011/344/EU van de Raad) ter ondersteuning van een krachtig economisch en hervormingsprogramma dat erop gericht is het vertrouwen te herstellen, de economie wederom op een duurzaam groeipad te brengen en de financiële stabiliteit in Portugal, de eurozone en de EU te vrijwaren.

Overeenkomstig artikel 3, lid 10, van Besluit 2011/344/EU heeft de Commissie samen met het IMF en in contact met de ECB voor de zesde maal beoordeeld welke vorderingen bij de uitvoering van de overeengekomen maatregelen worden gemaakt, hoe doeltreffend deze zijn en welk economisch en sociaal effect ze sorteren.

Gelet op de recente economische, budgettaire en financiële ontwikkelingen en beleidsmaatregelen is de Commissie van oordeel dat in de economische beleidsvoorwaarden die aan de bijstand verbonden zijn, een aantal wijzigingen moet worden aangebracht om de doelen van het programma, zoals toegelicht in de overwegingen van de voorgestelde wijzigingen in het uitvoeringsbesluit van de Raad, te verwezenlijken.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2011/344/EU tot verlening van financiële bijstand van de Unie aan Portugal

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme¹, en met name artikel 3, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 3, lid 10, van Uitvoeringsbesluit 2011/344/EU van de Raad heeft de Commissie samen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en in contact met de Europese Centrale Bank (ECB) voor de zesde maal beoordeeld welke vorderingen de autoriteiten bij de uitvoering van de overeengekomen maatregelen maken, hoe doeltreffend deze zijn en welk economisch en sociaal effect ze sorteren.
- (2) Naar verwachting zal de bedrijvigheid, na een sterke daling met 3 % in reële termen in 2012, vanaf de tweede helft van 2013 een geleidelijk herstel vertonen met kwartaalgroeicijfers die weer positief uitvallen. Daarna zal het economisch herstel in 2014 ondanks enige tegenwind vanuit de binnenlandse consumptie nog verder aantrekken. Wat de risico's voor de macro-economische vooruitzichten betreft, helt de balans over naar de neerwaartse zijde. Met name dreigt het gevaar dat Portugal, mocht het economisch klimaat in een aantal andere eurolanden sterker verslechteren dan verwacht, de gevolgen daarvan zal ondervinden.
- (3) Ondanks een aantal risico's wordt vastgehouden aan het beoogde begrotingstekort van 5 % in 2012. Terwijl de uitvoering van de begroting aan de uitgavenzijde nog volgens plan verloopt, blijven de ontvangsten tot oktober achter bij de al neerwaarts bijgestelde streefcijfers. Thans worden aanvullende bezuinigingsmaatregelen ter grootte van 0,3 % van het bbp ten uitvoer gelegd om de tekortdoelstelling te halen, maar er bestaat enige onzekerheid over de uiteindelijke opbrengst ervan. Tot slot wordt door de statistische instanties nog bekeken of de verkoop van de luchthavenconcessie, die volgens de ramingen 0,7 % van het bbp moet opleveren, kan worden behandeld als een tekortreducerende transactie.
- (4) De begrotingswet van 2013, die op 27 november is goedgekeurd, bevat discretionaire maatregelen ter grootte van meer dan 3 % van het bbp, die ervoor moeten zorgen dat het voor 2013 beoogde tekort van 4½ % van het bbp wordt gehaald. Aan de uitgavenzijde van de begroting wordt de loonsom in de publieke sector fors gereduceerd door een inkrimping

¹ PB L 118 van 12.5.2010, blz. 1.

van het personeelsbestand in combinatie met een verlaging van de vergoedingen voor overwerk en van andere vergoedingen. De rationaliseringsinspanningen in de gezondheidszorg, de staatsbedrijven en de publiek-private partnerschappen (PPP's) worden geïntensiveerd, terwijl de sociale uitgaven verder worden gestroomlijnd. Aan de ontvangstenzijde voorziet de begroting in een ingrijpende hervorming van de inkomstenbelasting waarbij het aantal schijven wordt verminderd en het gemiddelde belastingtarief wordt opgetrokken tot Europese normen terwijl aan de progressiviteit van het stelsel wordt vastgehouden en belastingvoordelen worden afgebouwd. Daarnaast worden een extra heffing van 3,5 % voor het deel van het belastbaar inkomen dat boven het minimumloon ligt, en een solidariteitsheffing van 2,5 % op inkomens in de hoogste belastingsschijf en van 5 % op inkomens van meer dan 250 000 EUR ingevoerd. De opbrengsten uit de vennootschapsbelasting stijgen door onder meer een beperking van de renteaftrek, door een verlaging van de ondergrens van het hoogste winsttarief en door een wijziging van de methodiek voor bijzondere vooruitbetalingen aan ondernemingen die onder de groepsbelasting vallen. Ook bevat de begroting wijzigingen in de indirecte belastingheffing, en met name een verhoging van de accijnzen op tabak, alcohol en aardgas, een verbreding van de heffingsgrondslag voor de vastgoedbelasting na een hertaxatie van het vastgoed, en de invoering van een belasting op financiële transacties. Voorts stijgen de sociale bijdragen, die voortaan ook worden geheven op aanvullende betalingen aan overheidswerknemers en op werkloosheidsuitkeringen.

- (5) Uitgaande van de begrotingsmaatregelen zijn de ontvangstenstijgingen goed voor 80 % van de budgettaire aanpassing en komt de resterende 20 % uit uitgavenbeperkingen (waarbij al rekening is gehouden met de gevolgen van de herinvoering van de 13e maand in de publieke sector en van de factor 1,1 bij de maandelijkse pensioenen, zulks naar aanleiding van het besluit van het constitutionele hof). Aangezien risico's verbonden zijn aan het feit dat de aanpassing vooral aan de ontvangstenzijde plaatsvindt, werken de autoriteiten aan noodmaatregelen ter grootte van 0,5 % van het bbp, die in werking zullen treden mochten die risico's zich daadwerkelijk voordoen. Deze maatregelen bestaan voornamelijk in bezuinigingen op de uitgaven, en in het bijzonder in verdere verlagingen van de loonkosten, en worden begin 2013, dus vóór de zevende beoordeling, verder uitgewerkt.
- (6) De budgettaire aanpassing wordt geschraagd door allerlei structurele hervormingen om de overheidsuitgaven steviger onder controle te krijgen en de inning van de ontvangsten te verbeteren. Zo is het de bedoeling om een ingrijpende hervorming van het begrotingskader door te voeren op basis van de beste praktijken op het gebied van de begrotingsprocedures en het begrotingsbeheer. Het systeem voor de uitoefening van controle op nieuwe verplichtingen begint vruchten af te werpen, maar de toepassing ervan moet goed worden gemonitord om ervoor te zorgen dat de verplichtingen in overeenstemming blijven met de financiering. De hervormingen in het overheidsapparaat, die al forse besparingen hebben opgeleverd, lopen gewoon door. De voornaamste hervormingen om het ontvangstenbeheer te herstructureren, naderen hun voltooiing, en de autoriteiten werken aan een nauwlettendere monitoring en aan een betere naleving van de regels op dit gebied. De heronderhandelingen over de PPP's zijn van start gegaan en voor 2013 en daarna wordt gerekend op aanzienlijke besparingen. Verwacht wordt dat de staatsbedrijven eind van het jaar gemiddeld genomen een operationeel evenwicht bereiken. De hervormingen in de gezondheidszorg leveren ook flinke besparingen op en liggen nog in grote lijnen op koers.
- (7) Er is een aanvang gemaakt met een grondige evaluatie van de uitgaven om de doelmatigheid en het nut van de publieke dienstverlening te verhogen en tegelijk besparingen van circa 4 miljard EUR, ofwel 2,5 % van het bbp, op de uitgaven te realiseren. In dit verband is het de bedoeling om overlappingen van publiekesectorfuncties en -entiteiten terug te dringen en middelen te herbestemmen voor groeivriendelijke uitgavegebieden. Uiterlijk eind

februari 2013 moeten de maatregelen zijn ingevuld en gekwantificeerd en moet het tijdschema voor de uitvoering ervan zijn uitgewerkt. Het stabiliteitsprogramma 2013 zal nadere informatie verschaffen over de budgettaire consolidatieplannen voor de middellange termijn.

- (8) Op basis van de huidige Commissieprognoses voor de nominale bbp-groei (-1,0 % in 2011, -2,3 % in 2012, 0,3 % in 2013 en 2 % in 2014) en de begrotingsdoelstellingen van 5 % van het bbp in 2012, 4½ % in 2013 en 2½ % in 2014 geeft de schuldquote de volgende ontwikkeling te zien: 108,1 % in 2011, 120 % in 2012, 122,2 % in 2013 en 122,3 % in 2014. De schuldquote stabiliseert zich dus vanaf 2012 en wordt na 2014 op een neerwaarts traject gebracht, ervan uitgaande dat het tekort verder wordt teruggedrongen. De schulddynamiek wordt beïnvloed door diverse transacties "onder de streep", zoals aanzienlijke aankopen van financiële activa, met name voor een mogelijke herkapitalisatie van banken en voor de financiering van staatsbedrijven, alsmede verschillen tussen rentebetalingen op transactiebasis en op kasbasis.
- (9) De kapitaalverhogingsoperatie van 8,2 miljard EUR is bijna afgerond en stelt de deelnemende banken in staat om aan de door de EBA voorgeschreven kapitaalbuffers te voldoen en de voor het einde van het jaar vastgestelde doelstelling van een tier 1-kernkapitaalratio van 10 % te halen. De indicatieve doelstelling van 120 % voor de ratio kredieten/deposito's eind 2014 wordt waarschijnlijk gehaald nu een aantal banken al onder de drempel zit. De inspanningen om de financieringsbronnen voor het bedrijfsleven te diversificeren, worden geïntensiveerd. Thans wordt de laatste hand gelegd aan de rechtsbesluiten inzake de afwikkeling van banken, inclusief de herstelplannen, de brugbanken en een afwikkelingsfonds.
- (10) Er is verdere vooruitgang geboekt op het gebied van de structurele hervormingen die gericht zijn op een verhoging van de groei en het concurrentievermogen. Naast een actiever arbeidsmarktbeleid willen de autoriteiten de ontslagvergoedingen verlagen om de arbeidsmarkt flexibeler te maken en de werkgelegenheid te bevorderen. De tenuitvoerlegging van de actieplannen inzake het secundair onderwijs en de beroepsopleiding ligt over het geheel genomen op schema.
- (11) De omzetting van de dienstenrichtlijn, waarbij de toetredingsdrempels worden verlaagd en de concurrentie en de bedrijvigheid worden gestimuleerd door het in de verschillende economische regelingen gemakkelijker te maken voor nieuwe partijen om de markt te betreden, verloopt in een goed tempo. Ook worden de vergunningsprocedures en andere administratieve formaliteiten op uiteenlopende economische gebieden als het milieu en de ruimtelijke ordening, landbouw en plattelandsontwikkeling, de industrie en de geologie, vereenvoudigd. Er wordt gewerkt aan een kaderwet met de voornaamste beginselen inzake de werking van de voornaamste nationale regelgevende instanties, die een grote mate van onafhankelijkheid en autonomie zullen krijgen.
- (12) De hervormingen van het rechtssysteem liggen nog steeds op schema. De achterstand in de behandeling van rechtszaken is verder verkleind en bredere hervormingen als de geografische reorganisatie van de rechtbankdistricten en de hervorming van het wetboek burgerlijk procesrecht, vorderen gestaag.
- (13) Elke bij het onderhavige besluit vereiste maatregel draagt bij tot het herstel van een gezonde economische en financiële situatie in Portugal en van zijn vermogen om zichzelf op de markten te financieren,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 3 van Uitvoeringsbesluit 2011/344/EU wordt als volgt gewijzigd:

1) lid 7 wordt vervangen door:

"7. In lijn met de bepalingen van het memorandum van overeenstemming neemt Portugal in de loop van 2013 de volgende maatregelen:

- a) in 2013 mag het overheidstekort niet hoger zijn dan 4½ % van het bbp. De begroting 2013 bevat permanente consolidatiemaatregelen ter grootte van ten minste 3 % van het bbp waarmee wordt beoogd het overheidstekort binnen het in lid 3 vastgestelde tijdschema terug te dringen. De Portugese regering onderzoekt mogelijkheden om het aandeel van de uitgavenreductie in het totale consolidatiepakket voor 2013 te vergroten teneinde te komen tot een groeivriendelijke begrotingsaanpassing op middellange termijn waarvan het zwaartepunt aan de uitgavenzijde ligt. Gezien de budgettaire uitvoeringsrisico's werkt de Portugese regering uiterlijk begin 2013 noodmaatregelen ter grootte van 0,5 % van het bbp uit, die in werking moeten treden mochten dergelijke risico's zich daadwerkelijk voordoen;
- b) de begroting 2013 bevat inkomstenverhogende maatregelen, waarbij met name wordt gedacht aan een hervorming van de inkomstenbelasting waarbij de fiscale structuur wordt vereenvoudigd, de belastinggrondslag via de afschaffing van een aantal belastingvoordelen wordt verbreed en het gemiddelde belastingtarief wordt opgetrokken terwijl het stelsel wel progressief blijft, aan een verbreding van de vennootschapsbelasting, aan een verhoging van het belastingtarief voor beleggingsopbrengsten, aan een verhoging van de accijnzen en aan wijzigingen in de terugkerende vastgoedbelasting;
- c) de begroting 2013 bevat maatregelen om op de uitgaven te bezuinigen, waarbij met name wordt gedacht aan een rationalisering van het overheidsapparaat, het onderwijs, de gezondheidszorg en sociale uitkeringen, aan een reductie van de loonsom door het vast en tijdelijk personeelsbestand in te krimpen en de vergoeding voor overuren te verlagen, aan een stroomlijning van de publieke en private sociale overdrachten en de subsidies, aan een verlaging van de overdrachten aan lokale en regionale autoriteiten, en aan een beperking van de operationele en kapitaaluitgaven van staatsbedrijven;
- d) Portugal gaat door met de uitvoering van zijn privatiseringsprogramma;
- e) Portugal werkt voor de subnationale overheden gemeenschappelijke richtsnoeren voor de opstelling van ontvangstenprognoses uit;
- f) Portugal intensificeert het gebruik van gedeelde diensten in het overheidsapparaat;
- g) Portugal brengt het aantal lokale vestigingen van de vakministeries (voor bijv. de belastingen, de sociale zekerheid en justitie) terug door deze samen te voegen in zogeheten burgershops en door de e-overheid verder uit te bouwen gedurende de looptijd van het programma;
- h) Portugal gaat door met de reorganisatie en rationalisering van het ziekenhuisnetwerk via een specialisatie, concentratie en afslanking van ziekenhuisdiensten, en via een gezamenlijk beheer en gezamenlijke exploitatie van ziekenhuizen. De uitvoering van het actieplan wordt uiterlijk eind 2013 afgerond;

- i) Portugal verricht met de steun van internationaal vermaarde deskundigen en na de goedkeuring van de wijzigingen in de nieuwe stedelijke huurwet nr. 6/2006 en het decreet waarmee de administratieve procedure voor renovaties wordt vereenvoudigd, een diepgaande evaluatie van de werking van de woningmarkt;
- j) Portugal zet een landelijk kadaster op op basis waarvan de baten en lasten van de uitvoering van de stadsplanning in gelijkere mate kunnen worden verdeeld;
- k) Portugal zorgt ervoor dat het managementinstrument voor de analyse, monitoring en beoordeling van de resultaten en gevolgen van het onderwijs- en opleidingsbeleid volledig operationeel wordt, en richt de beroepsscholen op die als referentiepunt dienen;
- l) Portugal keurt de nog in behandeling zijnde sectorale wijzigingen die nodig zijn voor een volledige omzetting van de dienstenrichtlijn, definitief goed;
- m) Portugal legt gerichte maatregelen ten uitvoer om de achterstand in de behandeling van handhavingszaken gestaag in te lopen in het kader van het streven om de achterstand in de behandeling van rechtszaken weg te werken;
- n) Portugal stelt de kaderwet voor de voornaamste nationale regelgevende instanties vast en waarborgt in dit verband hun volledige onafhankelijkheid en financiële, administratieve en beheersautonomie;
- o) Portugal verbetert het ondernemingsklimaat door de nog lopende hervormingen om de administratieve lasten terug te dringen (centrale aanspreekpunten als bedoeld in de dienstenrichtlijn, en projecten tot afschaffing van vergunningen) definitief door te voeren, en door de bestaande vergunningsprocedures, regelgeving en administratieve formaliteiten in het economisch leven die de ontwikkeling van economische activiteiten sterk belemmeren, verder te vereenvoudigen;
- p) Portugal voert de hervorming van de havenarbeidswetgeving en het havenbestuurssysteem definitief door en neemt in dit verband ook de havenexploitatieconcessies grondig onder handen;
- q) Portugal legt de maatregelen om de werking van het vervoerssysteem te verbeteren, ten uitvoer;
- r) Portugal legt de maatregelen om de energietariefschuld te elimineren en het derde EU-energiepakket onverkort om te zetten, ten uitvoer.";

* PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36.

** PB L 255 van 30.9.2005, blz. 1.

*** PB L 48 van 23.2.2011, blz. 1.

- 2) lid 9 wordt vervangen door:

'9. Teneinde het vertrouwen in de financiële sector te herstellen, zorgt Portugal voor een toereikende herkapitalisatie van zijn banksector en een ordelijke afbouw van de schuldhefboom. In dat verband legt Portugal de met de Commissie, de ECB en het IMF overeengekomen strategie voor

de Portugese banksector ten uitvoer, zodat de financiële stabiliteit wordt gevrijwaard. Portugal neemt in het bijzonder de volgende maatregelen:

- a) de banken adviseren om hun zekerhedenbuffers op houdbare basis te versterken;
- b) ervoor zorgen dat de schuldhefboom van de banksector op een evenwichtige en ordelijke wijze wordt afgebouwd, hetgeen van cruciaal belang blijft in het streven om financieringsonevenwichtigheden structureel weg te werken. De financieringsplannen van de banken zijn erop gericht de ratio kredieten/deposito's terug te dringen tot een indicatieve waarde van circa 120 % in 2014 en op middellange termijn minder afhankelijk te worden van financiering door het Eurosysteem. Deze financieringsplannen worden elk kwartaal geëvalueerd;
- c) bevorderen van de diversificatie van financieringsalternatieven voor het bedrijfsleven, en met name het midden- en kleinbedrijf, via een reeks maatregelen om hun toegang tot de kapitaalmarkten en exportkredietverzekeringen te verbeteren;
- d) de stroomlijning van de CGD-groep, die in handen van de overheid is, voortzetten;
- e) het proces voor het recupereren van de door BPN aan de drie openbare special purpose vehicles overgedragen activa optimaliseren door het beheer van de activa uit te besteden aan een professionele derde met een mandaat om de activa geleidelijk te recupereren. De Portugese regering selecteert de partij die met het beheer van de kredieten zal worden belast via een openbare aanbestedingsprocedure en bouwt in het mandaat passende prikkels in om het recupereren van de activa te maximaliseren en de operationele kosten tot een minimum te beperken. De Portugese regering draagt er zorg voor dat de dochterondernemingen en de activa van de overige twee openbare special purpose vehicles tijdig worden afgestoten;
- f) op basis van de reeks gepresenteerde voorlopige voorstellen ter bevordering van de diversificatie van financieringsalternatieven voor het bedrijfsleven, oplossingen uitwerken en uitvoeren die het bedrijfsleven financieringsalternatieven voor de traditionele kredieten van banken bieden. De Portugese regering beoordeelt de doeltreffendheid van door de overheid ondersteunde exportkredietverzekeringsregelingen met de bedoeling passende, met het EU-recht verenigbare maatregelen te nemen om de uitvoer te bevorderen;
- g) in twee stappen de initiële en periodieke financieringsregelingen voor het afwikkelingsfonds instellen door eerst een wetsbesluit inzake de bijdragen van banken aan het afwikkelingsfonds aan te nemen en vervolgens een mededeling van de toezichthouder betreffende de specifieke periodieke bijdragen van banken goed te keuren. Voorts worden de mededelingen van de toezichthouder over de afwikkelingsplannen vastgesteld. Bij de uitvoering van de herstel- en afwikkelingsplannen van de banken krijgen de systeemkritische banken voorrang;
- h) implementeren van een kader op grond waarvan financiële instellingen tot buitengerechtelijke herstructurering van de schulden van huishoudens kunnen overgaan, zorgen voor een soepele toepassing van het kader voor de herstructurering van de schulden van bedrijven, en uitvoeren van een actieplan om meer bekendheid te geven aan de herstructureringsinstrumenten;
- i) indienen bij het parlement van wijzigingen in het rechtskader voor de toegang tot overheidskapitaal, die het mogelijk maken dat de overheid onder strikte voorwaarden en overeenkomstig de staatssteunregelgeving zeggenschap over een instelling uitoefent en verplichte herkapitalisaties doorvoert."

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot Portugal.

Artikel 3

Dit besluit wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter