



Bruxelles, den 27.7.2016  
COM(2016) 520 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS AFGØRELSE**

**om at pålægge Portugal at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet,  
som skønnes nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort  
underskud**

{SWD(2016) 264 final}

Henstilling med henblik på

## **RÅDETS AFGØRELSE**

**om at pålægge Portugal at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, som skønnes nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR—

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 9,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse. Stabilitets- og vækstpagten omfatter Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud<sup>1</sup>, der blev vedtaget for at fremme en hurtig korrektion af uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (3) Den 2. december 2009 fastslog Rådet i medfør af artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at Portugal havde et uforholdsmæssigt stort underskud, og fremsatte en henstilling med henblik på korrektion heraf senest i 2013, jf. samme traktats artikel 104, stk. 7, og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97. Efter at de portugisiske myndigheder havde anmodet om finansiel støtte fra Den Europæiske Union, de medlemsstater, der har euroen som valuta, og Den Internationale Valutafond (IMF), tildelte Rådet finansiel støtte til Portugal<sup>2</sup>. Aftalememorandummet om særlige økonomiske betingelser ("aftalememorandummet") mellem Kommissionen og de portugisiske myndigheder blev undertegnet den 17. maj 2011. Siden da har Rådet rettet to nye henstillinger til Portugal (den 9. oktober 2012 og den 21. juni 2013) på grundlag af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("traktaten"), hvorved fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud blev forlænget til henholdsvis 2014 og 2015. Rådet fandt i begge henstillinger, at Portugal havde truffet virkningsfulde

---

<sup>1</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

<sup>2</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU af 30. maj 2011 om tildeling af finansiel støtte fra Unionen til Portugal (EUT L 159 af 17.6.2011, s. 88).

foranstaltninger, men at uventede negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser havde gjort sig gældende<sup>3</sup>.

- (4) I henhold til traktatens artikel 126, stk. 8, fastslog Rådet den 12. juli 2016, at Portugal ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013.
- (5) Hvis de faktiske data, jf. forordning (EF) nr. 479/2009, viser, at en deltagende medlemsstat ikke har korrigeret sit uforholdsmæssigt store underskud inden for de frister, der er fastsat i en henstilling udstedt efter traktatens artikel 126, stk. 7, bør Rådet straks træffe en afgørelse efter traktatens artikel 126, stk. 9.
- (6) Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2016 kan der forventes et moderat opsving i den portugisiske økonomi. I 2016 forventes det reale BNP, ligesom i 2015, at stige med 1,5 %, hvilket primært kan tilskrives den indenlandske efterspørgsel i en situation med stadig store makroøkonomiske ubalancer. Det private forbrug forventes at aftage i 2016 som følge af højere indirekte skatter og en let stigende inflation i energipriserne. Den kraftige stigning i forbruget af varige forbrugsgoder i første halvdel af 2015 ventes ikke at vare ved på mellemlang sigt, da den stadig høje arbejdsløshed og store gældsætning ventes fortsat at skabe et opadgående pres på husholdningernes opsparing. Erhvervsinvesteringerne faldt allerede betydeligt i anden halvdel af 2015 og ventes ikke at vende tilbage til deres tidligere vækstrate inden for den nærmeste fremtid trods en relativ høj kapacitetsudnyttelse. Der forventes at komme nogen gang i de samlede investeringer i 2017 som følge af støtte fra EU's strukturfonde og forbedringen i finansieringsbetingelserne. Eksporten ventes at stige i takt med den udenlandske efterspørgsel, men importen forventes stadig at være større end eksporten. Som følge heraf forventes nettohandlens bidrag til BNP fortsat at være let negativ, dog i betydelig mindre grad end i 2015. HICP-inflationen ventes at stige til 0,7 % i 2016, primært som følge af højere indirekte skatter. Selv om de økonomiske udsigter er præget af større negative risici end ved offentliggørelsen af forårsprognosen, lader dataene for første kvartal af 2016 og de foreløbige tal for andet kvartal til at bekræfte forventningerne til resten af året.
- (7) Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2016 forventes det offentlige underskud at falde til 2,7 % af BNP i 2016. Budgettet for 2016, der trådte i kraft den 31. marts 2016, sigter mod et underskud på 2,2 % af BNP, hvilket blev bekræftet i stabilitetsprogrammet for 2016. Forskellen mellem regeringens mål og Kommissionens prognose skyldes Kommissionens mindre optimistiske makroøkonomiske scenarie, hvor der forventes lavere skatteindtægter og højere udgifter til det sociale område, og Kommissionens mere forsigtige vurdering af resultaterne af nogle af konsolideringsforanstaltningerne, navnlig hvad angår de planlagte besparelser i forbruget i produktionen og andre løbende udgifter. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2016 vil det offentlige underskud falde yderligere til 2,3 % af BNP i 2017. Den forventede forbedring er i høj grad knyttet til en underskudsnedsettende engangsforanstaltning i forbindelse med den forventede inddrivelse af statsgarantien til Banco Privado Português (BPP), som udgør ca. ¼ % af BNP. Hvis der justeres for denne engangsvirkning for budgettet, forventes underskuddet i 2017 at blive på 2,6 %. På grundlag af Kommissionens vurdering af

---

<sup>3</sup> Alle dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med Portugals uforholdsmæssigt store underskud findes på:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/portugal\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm)

resultaterne af de foranstaltninger, der er beskrevet i budgettet for 2016 og i stabilitetsprogrammet for 2016, ventes det strukturelle underskud i Kommissionens prognose fra foråret 2016 at forværres med ¼ % af BNP i 2016 og 2017.

- (8) Den offentlige bruttogældskvote har generelt set stabiliseret sig i perioden 2013-2015, idet den var på 129,2 % i 2013, 130,2 % i 2014 og 129,0 % i 2015. Under hensyn til de betydelige gældsbegrænsende stock-flow-tilpasninger i 2016 og de fortsatte primære overskud forventes det ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2016, at gældskvoten vil falde til 126 % af BNP i 2016 og efterfølgende til 124,5 % af BNP i 2017. Portugal synes ikke at stå over for en stor risiko for finanspolitisk pres på kort sigt, men det kan dog ikke udelukkes, at der vil være udfordringer på kort sigt (som følge af den offentlige brutto- og nettogæld, bruttofinansieringsbehovene, nettostillingen over for udlandet samt omfanget og ændringen af andelen af misligholdte lån eller af de overordnede kapitalbehov i banksystemet). På mellemlang sigt synes der dog at være betydelige risici som følge af det høje gælds niveau og gældskvotens store sårbarhed over for eventuelle rentestigninger og negative nominelle vækstchok. Forudsat at der til stadighed opretholdes hensigtsmæssige strukturelle primære saldi, synes de finanspolitiske risici dog på lang sigt beskedne takket være de pensionsreformer, der blev gennemført tidligere<sup>4</sup>.
- (9) Med de finanspolitiske foranstaltninger, der er truffet i budgettet for 2016, ventes det offentlige underskud at være under 3 % af BNP i 2016. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2016 er sikkerhedsmargenen for overskridelse af traktatens referenceværdi imidlertid snæver. I lyset af den store usikkerhed, hvad angår den økonomiske og finansielle udvikling, bør budgetmålene i henstillingen for det år, der foretages korrektioner, sættes på et niveau, der ligger klart under referenceværdien i traktaten på 3 % af BNP, for derved at sikre en varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden for den krævede frist.
- (10) I henhold til artikel 5 i forordning (EF) nr. 1467/97 opfordrer Rådet i sin afgørelse om pålæg om at træffe foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet, jf. traktatens artikel 126, stk. 9, medlemsstaten til at nå årlige budgetmål, der på basis af den prognose, der ligger til grund for pålægget, kan forbedre den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, med som benchmark mindst 0,5 % af BNP. Eftersom denne rådsafgørelse vedtages i anden halvdel af året, og under hensyn til Kommissionens aktuelle prognoser fra foråret, anbefales det at bevare den strukturelle saldo uændret i 2016 for at sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin og en varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.
- (11) En troværdig og holdbar tilpasning vil derfor indebære, at Portugal sikrer et offentligt underskud på 2,5 % af BNP i 2016, hvilket svarer til en uændret strukturel saldo i forhold til 2015. Disse budgetmål tager højde for behovet for at kompensere for den finanspolitiske konsoliderings andenrunde-effekter for de offentlige finanser som følge af konsolideringens indvirkning på den økonomiske aktivitet.
- (12) Underskudsmålet for den foreslåede tilpasning medtager ikke de mulige direkte budgetmæssige virkninger af eventuelle støtteforanstaltninger, der træffes til fordel for banker i anden halvdel af 2016. Det skyldes den store usikkerhed med hensyn til den faktiske gennemførelse og den statistiske registrering af disse foranstaltninger og

---

<sup>4</sup> Europa-Kommissionen (2016), "Fiscal Sustainability Report 2015", European Economy, Institutional Paper No. 018.

dermed deres mulige virkninger på underskuddet og gælden. Eventuelle støtteforanstaltninger til fordel for banksektoren bør sigte mod at begrænse de budgetmæssige virkninger til et minimum for at sikre en holdbar gældsposition.

- (13) For at nå budgetmålene for den foreslåede tilpasning anses supplerende konsolideringsforanstaltninger med en skønnet budgetmæssig virkning på 0,25 % af BNP i 2016 at være nødvendige, også i lyset af den strukturelle forværring, der forventes ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2016. Portugal skal navnlig gennemføre foranstaltningerne i budgettet for 2016 samt den mekanisme for udgiftsstyring i forbindelse med offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser, som er fremhævet i det aktuelle stabilitetsprogram for 2016. Disse besparelser vil skulle suppleres med andre foranstaltninger af strukturel karakter, som f.eks. er målrettet udgiftssiden og sigter mod at øge indtægterne fra den indirekte beskatning ved at udvide skattegrundlaget og mindske skatteudgifterne. En måde at nå dette mål på kunne være at justere den stadig udbredte anvendelse af reducerede momssatser.
- (14) Derudover bør Portugal styrke strukture reformerne for at øge konkurrenceevnen og den langsigtede bæredygtige vækst, jf. Rådets henstillinger til Portugal i forbindelse med det europæiske semester, navnlig henstillingerne vedrørende korrektionen af de makroøkonomiske ubalancer. Der er særligt behov for yderligere finanspolitiske strukturelle foranstaltninger, der kan øge Portugals offentlige finansers modstandsdygtighed. En rettidig og stringent gennemførelse af den ændrede budgettrammelov og loven om kontrol med forpligtelser samt yderligere forbedringer af opkrævningen af indtægter og kontrollen med udgifterne kan i væsentlig grad være med til at nå og opretholde en sund budgetstilling. Portugal bør fremlægge en klar tidsplan og træffe foranstaltninger til fuldt ud at afvikle restancer og forbedre sundhedssystemets effektivitet, gøre pensionssystemet mindre afhængigt af budgetoverførsler og sikre budgetbesparelser ved at omstrukturere statsejede virksomheder.
- (15) I henhold til traktatens artikel 126, stk. 9, kan Rådet som led i sin afgørelse om pålæg efter denne artikel anmode den pågældende medlemsstat om at forelægge rapporter om tilpasningsbestrebelsene i henhold til en bestemt tidsplan. I henhold til artikel 5, stk. 1a, i forordning (EF) nr. 1467/97 bør medlemsstatens rapport indeholde målene for de offentlige udgifter og indtægter og en præcisering af de finanspolitiske foranstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden samt oplysninger om de politiske foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på Rådets specifikke afgørelser. For at gøre det lettere at overvåge, at den frist for at efterkomme henstillingerne, der er fastsat i pålægget, og fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud overholdes, anmodes Portugal om at fremlægge en sådan rapport inden den 15. oktober 2016 sammen med sit udkast til budgetplan for 2017.
- (16) Portugal bør inden for den samme frist også fremlægge et økonomisk partnerskabsprogram, jf. artikel 9, stk. 1, og artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013. Det økonomiske partnerskabsprogram bør indeholde en beskrivelse af de politiske foranstaltninger og strukturelle reformer, der er nødvendige for at sikre en effektiv og vedvarende korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud som en videreudvikling af det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet, og der bør heri tages fuldt hensyn til Rådets henstillinger om gennemførelsen af de integrerede retningslinjer for den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken.

- (17) Portugal bør desuden i henhold til artikel 10 i forordning (EU) nr. 473/2013 aflægge rapport til Kommissionen og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg i overensstemmelse med specifikationerne i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 877/2013. Den første rapport skal indgives senest den 15. januar 2017, og derefter aflægges der rapport hver tredje måned —

#### VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

##### *Artikel 1*

1. Portugal bringer senest i 2016 den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør.
2. Portugal nedbringer det samlede underskud til 2,5 % af BNP i 2016. Dette mål medregner ikke de direkte virkninger af eventuel bankstøtte. Forbedringen af det samlede underskud svarer med udgangspunkt i Kommissionens prognose fra foråret 2016 til en uændret strukturel saldo i forhold til 2015. Portugal anvender desuden alle ekstraordinære gevinster til at fremme nedbringelsen af underskuddet og gælden.
3. Foruden de besparelser, der allerede er medtaget i Kommissionens prognose fra foråret 2016, vedtager og gennemfører Portugal fuldt ud en række konsolideringsforanstaltninger, der svarer til 0,25 % af BNP i 2016. Portugal gennemfører navnlig fuldt ud konsolideringsforanstaltningerne i budgettet for 2016, herunder den ekstra styring af udgifterne til offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser, der er fremhævet i stabilitetsprogrammet. Portugal supplerer disse besparelser med yderligere foranstaltninger af strukturel karakter for at sikre den anbefalede strukturelle indsats.
4. Portugal opfordres til at være parat til at vedtage yderligere foranstaltninger, hvis budgetplanerne skulle blive bragt i fare. Budgetkonsolideringsforanstaltningerne skal sikre en vækstfremmende og varig forbedring af den offentlige saldo.
5. For at sikre en varig forbedring af de offentlige finanser sikrer Portugal en stringent gennemførelse af budgettrammeloven og loven om kontrol af forpligtelser og forbedrer yderligere opkrævningen af indtægter og styringen af udgifterne. Portugal fremlægger en klar tidsplan og træffer foranstaltninger til fuldt ud at afvikle restancer og forbedre sundhedssystemets effektivitet, gøre pensionssystemet mindre afhængigt af budgetoverførsler og sikre budgetbesparelser ved at omstrukturere statsejede virksomheder.

##### *Artikel 2*

6. Rådet sætter den 15. oktober 2016 som Portugals frist til at træffe virkningsfulde foranstaltninger og fremsende en rapport til Rådet og Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på Rådets pålæg. Rapporten skal indeholde målene for de offentlige udgifter og indtægter og beskrive de diskretionære foranstaltninger på henholdsvis udgifts- og indtægtssiden samt oplysninger om de foranstaltninger, der træffes i medfør af artikel 1, stk. 5.

##### *Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til Den Portugisiske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne*  
*Formand*