EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.6.2025
COM(2025) 210 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

{SWD(2025) 210 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97[1], særlig artikel 3, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

Generelle betragtninger

(1) I forordning (EU) 2024/1263, som trådte i kraft den 30. april 2024, præciseres formålet med rammen for økonomisk styring, som tager sigte på dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i TEUF. Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger. Forordningen fremmer desuden det nationale ejerskab til finanspolitikken, og der lægges større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som indeholder medlemsstatens finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den nationale valgperiodes normale varighed. Nettoudgiftskursen[2] i disse planer skal

[1] EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: "nettoudgifter: offentlige udgifter, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til

stemme overens med kravene i forordningen, herunder kravene om, at den offentlige gæld skal bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller at den skal forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordningen, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241[3], hvorved genopretnings- og resiliensfaciliteten blev oprettet, trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager den til økonomisk og social genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der skal fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(3) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435[4] ("REPowerEU-forordningen"), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en udfasning af Unionens afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette bidrager til energisikkerhed og diversificering af Unionens energiforsyning og samtidig til at øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Frankrig tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(4) Den 28. april 2021 indgav Frankrig sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af nævnte forordnings artikel 19 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingsretningslinjerne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan[5], som blev ændret den 14. juli 2023 i overensstemmelse med artikel 18, stk. 2, for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige finansielle støtte samt for at tilføje kapitlet

---

EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa. eu/eli/reg/2023/435/oj).

5 Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

om REPowerEU[6]. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, har vedtaget en afgørelse om, at Frankrig på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål for den samme reform eller investering ikke er blevet tilbagerullet.

(5) Den 21. januar 2025 vedtog Rådet på grundlag af en kommissionshenstilling en henstilling om godkendelse af Frankrigs nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag[7]. Planen blev forelagt i overensstemmelse med artikel 11 og artikel 36, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2024/1263, dækker perioden 2025-2029 og beskriver en finanspolitisk tilpasning over syv år.

(6) Den 26. november 2024 vedtog Kommissionen en udtalelse om Frankrigs udkast til budgetplan for 2025. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2025, hvori Frankrig ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet samt et forslag til den fælles beskæftigelsesrapport 2025, hvori gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet[8] den 13. maj 2025 og den fælles beskæftigelsesrapport den 10. marts 2025.

(7) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke EU's globale konkurrenceevne i de næste fem år. Kompasset indeholder tre omstillingsforudsætninger for bæredygtig økonomisk vækst: i) innovation, ii) dekarbonisering og konkurrenceevne og iii) sikkerhed. For at lukke innovationsgabet vil EU fremme den industrielle innovation, støtte vækst i opstartsvirksomheder gennem initiativer såsom opstarts- og opskaleringsstrategien for EU og fremme anvendelsen af avancerede teknologier som f.eks. kunstig intelligens og kvantecomputing. For at skabe en grønnere økonomi har Kommissionen præsenteret en omfattende handlingsplan for energi til overkommelige priser og en aftale om ren industri, som skal sikre, at omstillingen til ren energi forbliver omkostningseffektiv, konkurrencevenlig – særligt for energiintensive brancher – og er en drivkraft for vækst. Unionen vil arbejde på at styrke sine globale handelspartnerskaber, diversificere sine forsyningskæder og sikre adgang til kritiske råstoffer og rene energikilder for at mindske afhængighedsforholdene og øge sikkerheden. Disse prioriterede indsatsområder understøttes af horisontale katalysatorer, som består i reguleringsmæssig forenkling, uddybning af det indre marked, finansiering af konkurrenceevne, en opsparings- og investeringsunion, fremme af færdigheder og kvalitetsjob samt bedre koordinering af EU-politikker. Konkurrenceevnekompasset er afstemt med det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med Kommissionens

---

6 Rådets gennemførelsesafgørelse af 14. juli 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan (ST 11150/23; ST 11150/23).

7 Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Frankrigs nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, 2025/659, 10.2.2025).

8 Rådets henstilling af 13. maj 2025 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(8) I 2025 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, der er udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger er fortsat lige relevante for vurderingen af de ændrede genopretnings- og resiliensplaner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2021/241.

(9) De landespecifikke henstillinger 2025 dækker centrale økonomipolitiske udfordringer, som ikke håndteres i tilstrækkelig grad gennem de foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensplanerne, idet der tages hensyn til relevante udfordringer identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2019-2024.

(10) Den 4. juni 2025 offentliggjorde Kommissionen landerapporten 2025 for Frankrig. Heri foretages der en vurdering af Frankrigs fremskridt med efterlevelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, og der gøres status over Frankrigs gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Frankrig står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Frankrigs fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

Vurdering af den årlige statusrapport

(11) Den 21. januar 2025 rettede Rådet en henstilling til Frankrig med følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 0,8 % i 2025, 1,2 % i 2026, 1,2 % i 2027, 1,2 % i 2028 og 1,1 % i 2029, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater – beregnet med 2023 som basisår – på 4,6 % i 2025, 5,8 % i 2026, 7,1 % i 2027, 8,4 % i 2028 og 9,5 % i 2029. I 2025-2029 stemmer disse maksimale vækstrater i nettoudgifterne overens med den korrigerende kurs i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97 som henstillet af Rådet den 21. januar 2025 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stor underskud til ophør[9]. Den 30. april 2025 forelagde Frankrig sin årlige statusrapport[10] om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på Rådets henstilling af 21. januar 2025 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør, gennemførelsen af det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, samt om gennemførelsen af reformer og investeringer til reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Frankrigs halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med

[9] Rådets henstilling med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Frankrig til ophør, C/2025/5033/1.

[10] De årlige statusrapporter 2025 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

opfyldelsen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(12) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har anbefalet en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne, og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025.

(13) Ifølge data valideret af Eurostat[11] steg Frankrigs offentlige underskud fra 5,4 % af BNP i 2023 til 5,8 % i 2024, mens den offentlige gæld steg fra 109,8 % af BNP ved udgangen af 2023 til 113,0 % ved udgangen af 2024. Ifølge Kommissionens beregninger svarer dette til en vækstrate i nettoudgifterne på 3,1 % i 2024. Ifølge den årlige statusrapport 2025 anslår Frankrig, at væksten i nettoudgifter udgjorde 3,3 % i 2024. Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs[12], som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, stort set neutral i 2024.

(14) Ifølge den årlige statusrapport forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for Frankrigs budgetfremskrivninger, en realvækst i BNP på 0,7 % i 2025 og 1,2 % i 2026[13], mens inflationen i forbrugerprisindekset ventes at ligge på 1,4 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes det reale BNP at stige med 0,6 % i 2025 og 1,3 % i 2026, mens HICP-inflationen ventes at være på 0,9 % i 2025 og 1,2 % i 2026.

(15) Ifølge den årlige statusrapport ventes det offentlige underskud at falde til 5,4 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at stige til 116,2 % ved udgangen af 2025. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 0,9 % i 2025.Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der et offentligt underskud på 5,6 % af BNP i 2025. Faldet i underskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig virkningen af indtægtsforøgende foranstaltninger, der anslås at beløbe sig til ca. 0,5 % af BNP, sammen med udgiftsreducerende foranstaltninger, hovedsagelig på det offentlige forbrug og sociale overførsler til en værdi af næsten 0,3 % af BNP. Disse mere end opvejer de forventede højere udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og stigende rentebetalinger på den offentlige gæld. Ifølge Kommissionens beregninger svarer dette til en vækst i nettoudgifterne på 0,9 % i 2025. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være kontraktiv med 0,9 % af BNP i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at stige til 116,0 % ved udgangen af 2025. Stigningen i gældskvoten i 2025 afspejler hovedsagelig det store forudsete primære underskud.

(16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der at blive finansieret offentlige udgifter med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 0,1 % af BNP i 2025 sammenlignet med 0,1 % af BNP i 2024. De udgifter, der finansieres med ikketilbagebetalingspligtig støtte fra

---

11 Eurostats Euroindikatorer, 22.4.2025.

12 Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem der finansieres nationalt, og dem der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) under genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

13 I alle år er BNP-væksten i den årlige statusrapport sæson- og kalenderkorrigeret.

genopretnings- og resiliensfaciliteten, muliggør investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer, uden at dette har direkte indvirkning på Frankrigs offentlige saldo og offentlige gæld.

(17) Frankrigs offentlige forsvarsudgifter udgjorde 1,7 % af BNP i 2021, 1,8 % af BNP i 2022 og 1,8 % af BNP i 2023[14]. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes forsvarsudgifterne at udgøre 1,9 % af BNP i både 2024 og 2025. Dette svarer til en stigning på 0,2 procentpoint af BNP i forhold til 2021.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes nettoudgifterne i Frankrig at stige med 0,9 % i 2025 og med 4,1 % i 2024 og 2025 samlet set. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes væksten i nettoudgifter i Frankrig i 2025 at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate, der er fastsat i henhold til den korrigerende kurs, med en afvigelse[15] på 0,1 % af BNP på årsbasis. Den forventede afvigelse overstiger ikke tærsklen på 0,3 % af BNP for den årlige afvigelse, over hvilken der vil være en stærk formodning om, at der ikke træffes virkningsfulde foranstaltninger. Når 2024 og 2025 betragtes samlet, forventes den kumulative vækst i nettoudgifterne at ligge under den anbefalede maksimale vækstrate. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Frankrig suspenderes derfor. Samtidig opfordres Frankrig til at være rede til at træffe yderligere foranstaltninger for at følge den korrigerende kurs. Der vil blive foretaget en mere fuldstændig vurdering, når der foreligger endelige data.

(19) Ifølge den årlige statusrapport ventes det offentlige underskud at falde til 4,6 % af BNP i 2026, mens den offentlige gældskvote ventes at stige til 117,6 % ved udgangen af 2026. Efter 2026 forventes det offentlige underskud ifølge den årlige statusrapport at falde gradvist til 4,1 % af BNP i 2027, 3,4 % af BNP i 2028 og 2,8 % af BNP i 2029. Samtidig ventes den offentlige gældskvote efter 2026 at stige til 118,1 % i 2027 og derefter falde gradvist til 117,8 % i 2028 og 117,2 % i 2029. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 et offentligt underskud på 5,7 % af BNP i 2026. Stigningen i underskuddet i 2026 afspejler hovedsagelig antagelsen om en uændret politik og stigende rentebetalinger på den offentlige gæld. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 2,5 % i 2026. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være stort set neutral i 2026. Den offentlige gældskvote ventes ifølge Kommissionen at stige til 118,4 % ved udgangen af 2026. Stigningen i gældskvoten i 2026 afspejler hovedsagelig det store forudsete primære underskud.

(20) I henstillingen om godkendelse af Frankrigs mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag præciseres de reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen af tilpasningsperioden, sammen med en tidsplan for gennemførelsen af dem. De omfatter eksisterende og intensiverede foranstaltninger fra genopretnings- og resiliensplanen såsom styrkelse af udgiftsgennemgange, reformer med henblik på at fremskynde produktionen af vedvarende energi, en reform af arbejdsløshedsforsikringen og en stigning i de offentlige forskningsudgifter samt yderligere reformer og investeringer såsom rationalisering af skatteudgifter og sociale udgifter, reform af de generelle nedsættelser af socialsikringsbidragene og reformer for

[14] Eurostat, offentlige udgifter opdelt efter formålsklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG).

[15] Fra 2026 vil opgørelserne fremgå af den kontrolkonto, der er oprettet i henhold til artikel 22 i forordning (EU) 2024/1263.

at forenkle erhvervsklimaet og lette dekarboniseringen af industrien. Under hensyntagen til de oplysninger, som Frankrig har fremlagt i sin årlige statusrapport, finder Kommissionen, at de reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse, som skulle have været gennemført senest den 30. april 2025, er blevet gennemført med undtagelse af reformen af de generelle nedsættelser af socialsikringsbidragene i forhold til mindstelønnen (SMIC), som gav lidt lavere besparelser, end der var givet tilsagn om.

(21) Der findes mange former for skatteudgifter i Frankrig, og de udgør en stor budgetbyrde. De 467 typer af skatteudgifter i budgetforslaget for 2024 anslås at have beløbet sig til 83,3 mia. EUR (2,9 % af BNP), hvilket svarer til ca. en fjerdedel af statens samlede indtægter. Ifølge den franske revisionsret indebærer de endelige budgetomkostninger i forbindelse med skattefradrag i 2024 en afvigelse på 4,55 mia. EUR i forhold til de oprindeligt anslåede omkostninger, hvilket de facto udvider deres opadgående tendens i faste priser siden 2013 på trods af mange forsøg på at kontrollere deres omfang og antal. Ovennævnte omkostninger omfatter desuden ikke skatteudgifter i forbindelse med den merværdiafgift, der opkræves decentralt af lokale myndigheder og socialsikringsmyndigheder. De største skatteudgifter målt på budgetmæssige virkninger i budgetloven for 2024 er skattefradraget for forskning (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7,9 mia. EUR), skattefradraget for hushjælp (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6,7 mia. EUR), tillægget på 10 % til pensioner og pensionsordninger (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4,8 mia. EUR), fritagelse for beløb, der betales til lønnede som en andel af virksomhedens overskud, deling af kapitalgevinster, medarbejderopsparingsplaner og pensionsopsparingsplaner (2,8 mia. EUR), og satsen på 10 % for forbedrings-, ombygnings-, indretnings- og vedligeholdelsesarbejder (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2,2 mia. EUR). Derimod er der mange skatteudgifter, der medfører begrænsede individuelle fordele, samtidig med at de skaber en betydelig samlet budgetbyrde, mens antallet af begunstigede i andre tilfælde er ukendt, hvilket hæmmer en fuld kontrol med dem. Skatteudgifterne svækker effektiviteten og gennemsigtigheden af det franske skattesystem, skaber betydelig kompleksitet og medfører mere generelt en mindre effektiv ressourceallokering som følge af forvridning i individuelle beslutninger. Loven om flerårig programmering af de offentlige finanser for 2023-2027, som blev vedtaget i november 2023, indeholder særlige bestemmelser til at begrænse skatteudgifternes budgetvirkning, styre omfanget heraf og gøre dem mere virkningsfulde, samtidig med at den tager sigte på at øge gennemsigtigheden i kommunikationen til parlamentet i forbindelse med den årlige budgetprocedure. Tidligere forsøg på at mindske skattekompleksiteten og budgetomkostningerne i forbindelse med skattefradragene har dog haft begrænset succes.

(22) Med 57,1 % af BNP i 2024 var Frankrigs offentlige udgifter fortsat blandt de højeste i EU og 7,5 procentpoint over EU-gennemsnittet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 vil en sådan forskel også gøre sig gældende i 2025 og 2026. Frankrig er derfor nødt til at yde en beslutsom indsats for at styre de offentlige finanser og sikre finanspolitisk konsolidering. Den ordning for udgiftsgennemgang, der blev indført med budgetloven for 2023, har som led i genopretnings- og resiliensplanen til formål at foretage regelmæssige evalueringer for at udpege de mest effektive udgifter, der fremmer vækst, social inklusion og den grønne og den digitale omstilling, samtidig med at den finanspolitiske konsolidering støttes ved at opnå udgiftsbesparelser, hvor der konstateres ineffektivitet. Som led i sin mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og for at understøtte en forlængelse af den finanspolitiske

tilpasningsperiode har Frankrig forpligtet sig til at gennemføre en række foranstaltninger for at imødegå denne udfordring. Ifølge den franske årlige statusrapport blev der i de udgiftsgennemgange, der blev gennemført i 2024, udpeget og genereret besparelser på skønsmæssigt 4,3 mia. EUR i budgetloven for 2025, hvilket ville indebære betydelige fremskridt med hensyn til at nå målet i den franske mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag om kumulative permanente besparelser på 8 mia. EUR i perioden 2025-2027. Fremadrettet kunne den finanspolitiske konsolidering understøttes ved fortsat regelmæssigt at integrere kvantificerede mål for udgiftsbesparelser fra udgiftsgennemgangen i den fremtidige årlige og flerårige budgetplanlægning.

Vigtigste politiske udfordringer

(23) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og med kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er afgørende at afslutte den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, inden for denne stramme tidshorisont for at styrke Frankrigs langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling og samtidig sikre social retfærdighed. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(24) Tempoet for gennemførelsen af programmer under samhørighedspolitikken i Frankrig, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) og Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), er taget til. Det er vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at sikre en hurtig gennemførelse af disse programmer og samtidig sikre, at de skaber de størst mulige konkrete resultater. Frankrig har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne under samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst. Samtidig står Frankrig fortsat over for udfordringer, herunder behovet for bedre at udnytte de industrielle muligheder, som den grønne og den digitale omstilling giver, udfordringer i forbindelse med boliger, navnlig i dårligt stillede kvarterer i byområder, og behovet for at forbedre adgangen til rent vand og sanitet, navnlig i regionerne i den yderste periferi, især på Mayotte. For at øge den sociale modstandsdygtighed skal der desuden lægges særlig vægt på at investere i opkvalificering og omskoling for at opfylde arbejdsmarkedets behov, idet der fokuseres på de dårligst stillede grupper, og styrke foranstaltningerne til bekæmpelse af fattigdom og social inklusion, med særlig vægt på børn. I henhold til artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060 skal Frankrig – som led i midtvejsgennemgangen af programmerne under samhørighedspolitikken – gennemgå hvert enkelt program under hensyn til bl.a. de udfordringer, der blev identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2024. Ved de kommissionsforslag, som blev vedtaget den 1. april 2025[16], blev fristen for indgivelse af vurderingen – for hvert program – af resultatet af midtvejsgennemgagen forlænget til efter den 31. marts 2025. Forslaget

[16] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/1058 og (EU) 2021/1056 for så vidt angår særlige foranstaltninger til at adressere strategiske udfordringer i forbindelse med midtvejsgennemgangen (COM(2025) 123 final).

skaber desuden større fleksibilitet med hensyn til at fremskynde programgennemførelsen og øge incitamenterne for medlemsstaterne til at afsætte samhørighedspolitiske midler til fem af Unionens prioriterede strategiske områder, nemlig konkurrenceevne inden for strategiske teknologier, forsvar, boliger, vandresiliens og energiomstilling.

(25) Platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) giver mulighed for at investere inden for en central strategisk EU-prioritet ved at styrke EU's konkurrenceevne. STEP kanaliseres gennem 11 eksisterende EU-fonde. Medlemsstaterne kan også bidrage til InvestEU-programmet, som støtter investeringer i prioriterede områder. Frankrig kunne udnytte disse initiativer til at støtte udviklingen eller fremstillingen af kritiske teknologier, herunder rene og ressourceeffektive teknologier.

(26) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-midler er rettet mod, står Frankrig over for en række yderligere udfordringer i forbindelse med den lovgivningsmæssige og administrative byrde, intensiteten af erhvervslivets FoU, effektivt samarbejde mellem erhvervslivet og den akademiske verden, digitaliseringen af små og mellemstore virksomheder (SMV'er), dekarboniseringen af transport og bygninger, udrulningen af vedvarende energikilder og relaterede investeringer i elnet og -lagring, mangel på kvalificeret arbejdskraft, uddannelsessystemet, lærerfaget og børnefattigdom.

(27) Det fremgår af konkurrenceevnekompasset, at alle institutioner på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan skal yde en betydelig indsats for at skabe enklere regler og hurtigere administrative procedurer. Kommissionen har fastsat ambitiøse mål for reduktion af den administrative byrde – mindst 25 % generelt og mindst 35 % for SMV'er – og har indført nye redskaber, som skal hjælpe med at nå disse mål, bl.a. systematisk stresstestning af EU-lovgivningen og øget dialog med interessenter. Frankrig er også nødt til at yde en indsats for at opfylde disse ambitioner. 84 % af virksomhederne mener, at de administrative procedurers kompleksitet er et problem for deres virksomhed, når den driver forretning i Frankrig[17]. Frankrig har vedtaget flere reformer, der har til formål at mindske den administrative byrde[18] og fremskynde den offentlige indsats[19]. Disse bestræbelser har potentielt bidraget til at mindske opfattelsen af, at erhvervslovgivningen udgør en langsigtet hindring for investeringer, hvilket fremgår af faldet i antallet af virksomheder, der betragter regulering som en væsentlig hindring (fra 25 % i 2019 og 22 % i 2020 til 19,7 % i 2024). Frankrig har desuden forbedret sin stilling i forhold til EU-gennemsnittet siden 2019[20]. Som en del af sin mellemsigtede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og for at understøtte en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode har Frankrig forpligtet sig til at gennemføre en række reformer for at imødegå denne udfordring. De vil imidlertid ikke fuldt ud imødegå udfordringen med reguleringsmæssige og administrative byrder. Ifølge Kommissionens vurdering[21] og OECD's indikatorer for produktmarkedsregulering fra 2023 er de lovgivningsmæssige restriktioner for detail-

17 Businesses' attitudes towards corruption in the EU (virksomhedernes holdning til korruption i EU), Flash Report, Eurobarometerrapport (april 2024).

18 Lov af 22. maj 2019 om vækst og omstilling af virksomheder (Pacte).

19 Lov af 7. december 2020 til fremskyndelse og forenkling af den offentlige indsats (ASAP).

20 Den Europæiske Investeringsbank, EIB Investment Survey 2024. For EU beregnes et aritmetisk gennemsnit.

21 Europa-Kommissionen, restriktionsindikator for detailsektoren (ajourføring fra 2022), 2024.

og erhvervstjenester, hvoraf mange er lovregulerede erhverv, fortsat højere i Frankrig sammenlignet med andre medlemsstater. En ændring af kravene for adgang til og udøvelse af tjenesteydelsesaktiviteter ville anspore til innovation, konkurrence og jobmobilitet og dermed have en positiv samlet økonomisk virkning[22]. En lempelse af restriktionerne for detailhandelen – såsom registreringskrav, tilladelser og driftsmæssige begrænsninger for bl.a. salg – kan bidrage til at forbedre forretningsaktiviteterne og være til gavn for forbrugerne i kraft af konkurrencedygtige priser og et bredere udvalg af produkter. Selv om det overordnede licens- og tilladelsessystem er mindre byrdefuldt end EU-gennemsnittet, kan det forbedres yderligere ved at vedtage bedste praksis, herunder regelmæssige gennemgange af tilladelser og licenser for at vurdere, om de er nødvendige.

(28) Mens Frankrig yder den højeste andel af offentlig støtte til erhvervslivets FoU[23] i EU (mere end dobbelt så meget som EU-gennemsnittet for både den samlede offentlige støtte og for den del, der vedrører skatteincitamenter), er det franske erhvervslivs FoU-intensitet stagnerende og forblev noget under EU-gennemsnittet i 2023. Navnlig er der indført et bekosteligt skattefradrag for forskning (7,9 mia. EUR i 2024), selv om evalueringerne afslørede store svagheder[24]. Evalueringen blev foretaget af det nationale råd for evaluering af innovationspolitiske tiltag i 2021 og viste navnlig, at ordningen ikke havde nogen nævneværdig virkning på de større virksomheder, til trods for at halvdelen af støtten tildeles dem. Som anbefalet af generalinspektoratet for finanser (*Inspection Générale des Finances*) i marts 2024[25] blev skattefradragsordningen for forskning i budgetloven for 2025 i nogen grad fokuseret på udgifter til forskning og udvikling, nemlig ved at udelukke udgifter i forbindelse med teknologiovervågning og intellektuel ejendomsret fra det støtteberettigede udgiftsgrundlag. Fordoblingen af beskatningsgrundlaget for ansættelse af postdoktorale forskere under ordningen blev også indstillet. Selv om disse foranstaltninger bør føre til en vis besparelse[26] (anslået til 5 % af de årlige skatteudgifter ved fradraget), forventes de ikke at øge erhvervslivets FoU-resultater væsentligt, da de kun marginalt ændrer ordningens anvendelsesområde. Tildeling af en større andel af støtten til innovative SMV'er, midcapselskaber og nystartede virksomheder og fremme af deres anvendelse af ordningen[27] kunne sætte skub i FoU-

---

22 Den franske konkurrencemyndigheds kommende vurdering af reformerne vedrørende etableringsbetingelserne og taksterne for lovregulerede juridiske erhverv forventes i sommeren 2025.

23 Frankrigs offentlige støtte til erhvervslivets FoU udgjorde 0,45 % af BNP i 2021 sammenlignet med EU-gennemsnittet på 0,2 %. I 2021 beløb skatteincitamenterne på området for forskning og udvikling sig til mistede indtægter på 0,28 % af BNP i Frankrig sammenlignet med EU-gennemsnittet på 0,1 %. Det franske erhvervslivs FoU-intensitet lå på 1,44 % i 2023 (på samme niveau som i 2012), hvilket er under EU-gennemsnittet (1,49 %).

24 OECD (2020), "How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project", Directorate for Science, Technology and Innovation Policy Note, OECD, Paris.
Conseil d'analyse économique (2022), Focus N°090-2022 'Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche' Philippe Aghion, Nicolas Chanut et Xavier Jaravel.

25 Generalinspektoratet for finanser. Udgiftsgennemgang: støtte til virksomheder, marts 2024, tilgængelig på: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.

26 Besparelserne anslås til 5 % (almindelig beretning nr. 144 (2024-2025), bind II, hæfte 1, fremlagt den 21. november 2024, som findes på: Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) – Sénat).

27 Lignau (DGE, 2024) har rapporteret, at kun 44 % af de nystartede virksomheder, der er oprettet siden 2016, nød godt af skattefradragsordningen for forskning i 2017-2021, selv om de anvendte den mere

indsatsen, da disse virksomheder er mere finansielt begrænsede. Blandt andre eksisterende foranstaltninger, der understøtter innovation, kan navnlig nævnes skattefradraget for innovation og en status som ung innovativ virksomhed ("Jeunes Entreprises Innovantes"), som giver sociale og skattemæssige fordele til opstartsvirksomheder, der opfylder bestemte kriterier vedrørende FoU-intensitet og vækst. Denne foranstaltning er bedre målrettet mod SMV'er, men har et meget mindre budget (ca. 332 mio. EUR til skattefradrag for innovation og 314 mio. EUR til skatteudgifter og sociale udgifter til fordel for unge innovative virksomheder[28] i 2024). Fordelene ved adgang til disse mere målrettede foranstaltninger blev reduceret mere betydeligt i forhold til deres størrelse end skattefradraget for forskning i henhold til de ændringer, der blev indført ved budgetloven for 2025 og loven om finansiering af social sikring for 2025.

(29) Tættere forbindelser mellem videnskab og erhvervsliv, navnlig gennem ordninger for overførsel af viden og teknologi, er afgørende for at skabe innovation. Kompleksiteten af Frankrigs økosystem for teknologioverførsel og udnyttelse af forskning udgør imidlertid en betydelig hindring som fremhævet i evalueringsrapporten fra 2019 om programmet "Investeringer i fremtiden". Frankrig ligger betydeligt under EU-gennemsnittet for offentlig forskning og udvikling finansieret af virksomheder, en situation, der ikke er blevet bedre siden 2019. Økosystemets stærke segmentering og de suboptimale resultater hos centrale aktører såsom virksomheder, der fremskynder teknologioverførsel (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies*, SATT), institutter for teknologisk forskning (*Instituts de Recherche Technologique*) og universitetshospitalsinstitutter (*Instituts Hopitalo-Universitaires*) er områder, der giver anledning til bekymring[29]. Siden 2019 er der imidlertid ikke gennemført nogen større reform af SATT-modellen. På det seneste er initiativet med universiteternes innovationsknudepunkter (*pôles universitaires d'innovation*) blevet indført i 2023 for at styrke lokale innovationsøkosystemer på grundlag af eksisterende organisationer og ordninger. For at forbedre innovationsresultaterne er det nødvendigt at øge effektiviteten af økosystemet for viden- og teknologioverførsel. Dette kan opnås ved at målrette mod konkrete resultater såsom en betydelig stigning i antallet af patentansøgninger, beskyttelse af intellektuel ejendomsret og virksomhedsetablering. Forenkling af økosystemet kan også give bedre resultater, f.eks. ved at strømline eksisterende enheders roller eller styrke samarbejdet mellem dem.

(30) Selv om integration af digitale teknologier bør sætte virksomhederne i stand til at forbedre deres produkter og tjenester og styrke konkurrenceevnen, halter franske SMV'er fortsat bagefter med hensyn til digitalisering, idet kun 68,5 % af dem opnåede et grundlæggende niveau af digital intensitet i 2024, hvilket er under EU-gennemsnittet på 72,9 %. Denne forskel er også betydelig i lyset af EU's mål for det

---

end andre ordninger såsom ordningen med status som ung innovativ virksomhed eller skattefradraget for innovation.

28 Finanslovforslaget for 2024: Lovgivningsmæssige rapporter om forskning og videregående uddannelse. Den almindelige beretning nr. 128 (2023-2024), bind III, bilag 24, fremlagt den 23. november 2023, tilgængelig på: Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur – Sénat.
Se også status for videregående uddannelse, forskning og innovation i Frankrig 2024, nr. 17, juni 2024, emne nr. 23, som findes på: Les jeunes entreprises innovantes – état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°17.

29 Overvågningsudvalget for fremtidige investeringer. Evaluering af den første bølge af det fremtidige investeringsprogram (PIA, 2009-2019), november 2019, tilgængelig på: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder*.

digitale årti på 90 % senest i 2030. Andelen af franske SMV'er, der foretager e-handel, er f.eks. lavere end EU-gennemsnittet (henholdsvis 17,6 % og 23,1 %), hvilket står i modsætning til en betydeligt højere andel af franske forbrugere, der køber varer eller tjenesteydelser online på tværs af alle aldersgrupper, sammenlignet med EU-gennemsnittet. Desuden halter indførelsen af avancerede digitale teknologier såsom kunstig intelligens (AI) og cloudtjenester blandt franske virksomheder, navnlig SMV'er, bagefter EU-gennemsnittet. EU's mål om, at 75 % af virksomhederne skal anvende cloudtjenester, foretage big data-analyser eller anvende kunstig intelligens, forekommer langt uden for rækkevidde i betragtning af den nuværende udbredelse. I september 2018 iværksatte Frankrig planen for digital omstilling med fokus på industrien, der omfatter foranstaltninger frem til 2023, og som beløber sig til 1,3 mia. EUR, herunder et tilskud til industrielle SMV'ers og midcapselskabers indførelse af nye avancerede digitale teknologier, der finansieres under EU's genopretnings- og resiliensfacilitet[30]. France Num, som er det vigtigste offentlige initiativ til digital omstilling af SMV'er, blev oprettet i 2018 og er siden blevet styrket. Det tilbyder diagnostik og uddannelse og omfatter en liste over et netværk af partnere, der er villige til at støtte virksomhederne i deres digitaliseringsindsats. Da initiativet blot fungerer som formidler, der forbinder virksomheder med udbydere af digitale løsninger og udgør et dokumentationscenter, begrænser det imidlertid dets evne til direkte at påvirke digitaliseringen af SMV'er. Desuden gør de over 100 forskellige former for territorial finansiel støtte med forskellige støtteberettigelseskriterier og de mange relevante myndigheder landskabet for SMV'er, der søger støtte, mere kompliceret[31]. Der er behov for at forbedre effektiviteten af den offentlige støtte til digitalisering yderligere. Det ville være gavnligt at strømline de tilgængelige støtteordninger og tilpasse støttetypen bedre til erhvervslivets behov, samtidig med at man favoriserer de teknologier, der med størst sandsynlighed vil øge produktivitetsvæksten[32], såsom AI. Desuden kan indførelsen af en kvalitetsvurdering af børsnoterede udbydere af digitale løsninger i France Nums netværk, eventuelt baseret på brugerfeedback, hjælpe SMV'er med at træffe informerede beslutninger.

(31) Bortset fra covid-19-perioden – hvor drivhusgasemissionerne faldt kunstigt – har Frankrig siden 2019 støt reduceret sine drivhusgasemissioner brutto med mere end 3 % om året. Denne nedadgående tendens har gjort det muligt for landet at opfylde sit andet kulstofbudget (2019-2023) som fastsat i den anden nationale lavemissionsstrategi, der sigter mod at opnå en reduktion på 40 % senest i 2030 (sammenlignet med 1990). Mellem 2022 og 2023 fremskyndede Frankrig endda sin dekarboniseringsindsats og opnåede et fald i bruttoemissionerne på 5,8 %. Dette momentum aftog imidlertid betydeligt i 2024: Ifølge skøn fra Citepa[33] faldt emissionerne med 1,8 % og nåede op på 366 $MtCO_2$-eq, hvilket er langt fra den årlige reduktion, der er nødvendig for at opfylde klimaambitionerne. For at overholde det

30 Direction Générale des Entreprises (2024). La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques. Les Thémas de la DGE n°24, november, s. 8.

31 Senatet, ekstraordinær samling 2018-2019, informationsrapport udarbejdet på vegne af delegationen af virksomheder om støtte til SMV'ers digitale omstilling: Hvordan kan Frankrig indhente forsinkelsen? af Pascale Gruny (senator), tilgængelig på: Projet de loi de finances pour 2021: Économie – Sénat.

32 Rapport CNP (2025) | Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique, s. 188.

33 Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) er den franske organisation, som har mandat til at udarbejde de nationale opgørelser over drivhusgasser og luftforurening, der forelægges for FN og EU.

næste kulstofbudget (2024-2028) under den tredje lavemissionsstrategi (SNBC-3), som understøtter Frankrigs 2030-mål om at halvere bruttodrivhusgasemissionerne, skal Frankrig reducere sine emissioner med 5 % årligt indtil 2030. Mens energisektoren og industrien holder kursen i deres emissionsreduktion, kræves der en yderligere indsats i transport- og byggesektoren for at opfylde det tredje kulstofbudget under SNBC-3. Transport er fortsat den vigtigste kilde til drivhusgasemissioner[34] i Frankrig og den eneste sektor, hvis emissioner steg mellem 1990 og 2023. Ifølge de seneste skøn fra Citepa faldt drivhusgasemissionerne fra transportsektoren i 2024 med mindre end 1 % i forhold til 2023. Fremskyndelse af dekarboniseringen af navnlig vejtransport, som udgør en meget betydelig andel af de samlede transportemissioner[35], er afgørende for at opfylde emissionsreduktionsmålene for både passager- og godstransport. Der er behov for tilstrækkelige incitamenter og støtteordninger samt etablering af den nødvendige infrastruktur, således at andelen af nulemissionskøretøjer fortsat stiger, i takt med at der sættes særligt fokus på sårbare transportbrugere[36] og på tunge køretøjer. Godstransporten i Frankrig er fortsat i vid udstrækning vejbaseret (85 %), og jernbanetransport og transport ad indre vandveje tegner sig kun for henholdsvis 10 % og 2 %, hvilket er under EU-gennemsnittet[37]. For at støtte et modalskift fra vej til jernbane og indre vandveje er Frankrig nødt til at færdiggøre det transeuropæiske transportnet (TEN-T) for at øge kapaciteten og nettætheden. En fremskyndelse af udrulningen af European Rail Traffic Management System, der i øjeblikket kun er operationelt på 10 % af TEN-T-hovednettet[38], vil også forbedre interoperabiliteten, effektiviteten og sikkerheden i EU's jernbanesystem. De indre vandveje har også et stort dekarboniseringspotentiale og kan udnyttes yderligere ved at forbedre flodinformationstjenesternes interoperabilitet, datatilgængelighed og terminaltæthed.

(32) Boligsektorens endelige energiforbrug har været stagnerende siden 2015, og drivhusgasemissionerne fra beboelsesejendomme og tertiære bygninger er kun faldet med 1,1 % i 2024 i forhold til 2023 ifølge de seneste skøn (fra Citepa). Frankrig oplever forsinkelser i tempoet for energirenovering af bygninger og udskiftning af olie- og gaskedler med renere løsninger såsom varmepumper sammenlignet med nationale planer[39]. Landet er nødt til at intensivere sine bestræbelser på at lukke hullet for at opnå et meningsfuldt bidrag til sit reduktionsmål for bygningers energiforbrug for 2030 i overensstemmelse med SNBC-3. For at støtte efterspørgslen efter energirenovering vil det være gavnligt både at strømline nationale ordninger og stabilisere finansieringen af dem, herunder ved at mobilisere privat finansiering, idet der lægges særlig vægt på de mest sårbare husholdninger og gennemgribende renoveringer.

---

34 Transporten tegner sig for 34 % af de samlede emissioner (eksklusive international bunkring i forbindelse med bl.a. international luftfart og skibsfart).

35 I 2023 tegnede den sig for 94 % af transportsektorens emissioner, eksklusive international bunkring i forbindelse med bl.a. international luftfart og skibsfart (Livre | Chiffres clés du climat 2024, s. 56).

36 Som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/955 af 10. maj 2023 om oprettelse af en social klimafond og om ændring af forordning (EU) 2021/1060, dvs. transportbrugere, der bruger en større del af deres indkomst på energi og transport, som i visse regioner ikke har adgang til alternative, økonomisk overkommelige mobilitets- og transportløsninger, og som kan mangle den finansielle kapacitet til at investere i reduktionen af forbruget af fossile brændstoffer.

37 I EU tegnede godstransport ad jernbane sig for 16,6 % og ad indre vandveje for 4,9 % i 2022.

38 I modsætning til f.eks. Belgien (79 %) og Spanien (27 %).

39 Som påpeget af generalsekretariatet for økologisk planlægning (SGPE) i december 2024 (Les Rencontres avec les partenaires du SGPE, december 2024, s. 11).

(33) I 2023 lå Frankrig stadig under sit bindende 2020-mål for vedvarende energi[40]. Som led i sin mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og for at understøtte en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode har Frankrig forpligtet sig til at gennemføre en reform, der tager denne udfordring op. De relevante tilsagn ville imidlertid ikke fuldt ud afhjælpe udfordringen. Selv om Frankrig tidligere havde fastsat et mål for vedvarende energi for 2030 i energi- og klimaloven fra 2019, mangler landet nu et fast ajourført tilsagn om at opfylde EU's nuværende 2030-mål. Sammen med forsinkelser i gennemførelsen af nye tilladelsesregler skaber denne situation usikkerhed for investorerne. Omvendt ville en sådan sikkerhed tiltrække nye investeringer, stimulere lokal jobskabelse og fremme produktionen af grøn teknologi, hvilket ville bidrage til et blomstrende fransk marked. Frankrig skal sætte yderligere skub i tilladelsesprocessen og vedtage flere gennemførelsesretsakter i henhold til den franske lov om fremskyndelse af vedvarende energi. Processen med at udpege områder til fremskyndelse af vedvarende energi går langsomt: Knap to år efter vedtagelsen (i juli 2024) havde kun 34 % af kommunerne udpeget områder til fremskyndelse af vedvarende energi. Denne proces kan fremskyndes ved at sikre tilstrækkeligt personale til de godkendende myndigheder. Desuden er der stadig behov for klare og kortere frister for projekter uden for områderne til fremskyndelse af vedvarende energi samt for indførelse af kvikskranker for tilladelser til vedvarende energi.

(34) Den stigende begrænsning af produktionen af vedvarende energi og negative prishændelser i 2023 og 2024 tyder på begrænsninger af elnettene og et øget behov for fleksibilitet og lagring på efterspørgselssiden[41], herunder termisk lagring. Der er behov for yderligere anvendelse af sådanne fleksibilitetsløsninger for at integrere øgede mængder vedvarende energi i nettet og sikre energiforsyningssikkerheden. Elsystemoperatørerne RTE og Enedis har for nylig annonceret store investeringsplaner for at udvikle nettet i løbet af de næste 15 år[42]. RTE's plan er imidlertid stadig i høringsfasen. I de senere år har Frankrig bestilt sammenkoblingsprojekter med Italien (Savoie-Piemonte), og der er planlagt flere i de kommende år, såsom Celtic Interconnector og projektet i Biscayabugten. En rettidig færdiggørelse og gennemførelse af disse investeringsplaner vil lette investeringer i vedvarende energi og fremskynde dekarboniseringen. Det er også afgørende, at den langsigtede planlægning tager hensyn til sammenkoblinger med nabolandene, navnlig med Den Iberiske Halvø, for at fremme integrationen af EU's marked. Frankrigs niveau for grænseoverskridende elsammenkobling lå på 5,6 % i 2024, hvilket er betydeligt under EU's mål på 15 % for 2030[43].

(35) Selv om andelen af virksomheder, der rapporterede om rekrutteringsvanskeligheder, faldt i 2024 og første kvartal af 2025 som følge af afmatningen i økonomien, er manglen på tilstrækkeligt uddannede arbejdstagere fortsat en af de to største hindringer for rekruttering sammen med mangel på arbejdskraft ifølge en nylig undersøgelse, navnlig i nøglesektorer såsom bilindustrien, bygge- og anlægssektoren og plejesektoren[44]. Frankrig har investeret meget i opkvalificering og omskoling af

---

40 I 2023 lå Frankrig med en andel af vedvarende energi på 22,3 % af sit endelige bruttoenergiforbrug stadig under sit bindende 2020-mål for vedvarende energi på 23 %.

41 Bilan électrique 2024 | RTE.

42 RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.

43 Defineret som importkapacitet i forhold til installeret produktionskapacitet i en medlemsstat.

44 France Travail – Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.

arbejdstagere med støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, hvilket har ført til en lille stigning i antallet af voksne, der deltager i uddannelse (49,2 % i 2022 mod 48,4 % i 2016). De gennemførte programmer har imidlertid ikke altid været vellykkede med hensyn til at øge deltagelsen af lavtuddannede og ældre arbejdstagere. Programmerne har også kun haft en begrænset indvirkning på deltagelsen i uddannelse for prioriterede sektorer (IKT, sundhed, byggeri og den grønne omstilling). Evalueringen af tidligere og nyere investeringer, f.eks. planen for investering i kvalifikationer ("plan d'investissement dans les compétences") viser, at kun 25 % af uddannelserne vedrører en prioriteret sektor, og at 20 % af uddannelserne er målrettet erhverv, der lider af mangel på kvalificeret arbejdskraft. Samtidig deltog kun ca. 25 % af de ufaglærte voksne i uddannelse i 2022.

(36) Til trods for høje offentlige udgifter til uddannelse er der for nylig konstateret et mærkbart fald i resultaterne i det franske uddannelsessystem, som i høj grad er præget af elevernes socioøkonomiske baggrund. Franske elever på primær- og sekundærtrinnet klarer sig dårligere i matematik og naturvidenskab end deres jævnaldrende i EU[45], og andelen af 15-årige elever med ringe resultater er steget betydeligt siden 2018 inden for matematik, læsning og naturvidenskab[46], mens andelen af de elever, der klarer sig bedst, er faldet. Frankrig har også nogle af de største socioøkonomiske forskelle i EU. Det er derfor vigtigt at forbedre elevernes præstationer inden for grundlæggende færdigheder allerede i en tidlig alder. De første evalueringer viser, at en halvering af klassestørrelserne inden for "prioriterede uddannelsesområder" har haft en positiv indvirkning på de uddannelsesmæssige resultater hos eleverne, men 70 % af de dårligt stillede elever går på skoler, der er placeret uden for de prioriterede områder og derfor ikke er støtteberettigede. Tildeling af yderligere ressourcer mere gradvist og fremme af samarbejde mellem dårligt stillede skoler og lokale aktører kan være gavnligt for at imødekomme behovene hos elever med dårlige resultater eller dårligt stillede elever. I 2023 traf undervisningsministeriet foranstaltninger til at tilskynde til en bedre social blanding i offentlige og private skoler og indførte en ugentlig time med differentieret undervisning i fransk og matematik for alle elever. Hyppige politiske ændringer har imidlertid resulteret i utilstrækkelig tid til gennemførelse og evaluering, ligesom de har reduceret ejerskabet blandt lærerne. Bedre udnyttelse af eksisterende data og evalueringer, bedre samarbejde med uddannelsessamfundet og respekt for skolernes og lærernes pædagogiske autonomi kunne hjælpe med at udforme en mere effektiv strategi for grundlæggende færdigheder.

(37) Selv om lærerne nød godt af en lønstigning i 2023, og det er for tidligt at vurdere dens indvirkning, er der fortsat bekymring over fagets tiltrækningskraft, og manglen på lærere påvirker uddannelsesresultaterne negativt. Færre og færre kandidater tager de konkurrenceprægede rekrutteringseksamener i forhold til antallet af åbne stillinger, hvilket gør disse eksamener mindre selektive, især i matematik og for primærlærere ved nogle akademier[47]. Flere faktorer kan forklare fagets faldende tiltrækningskraft. I 2022 nævnte 63 % af eleverne på det postsekundære trin arbejdsvilkår, herunder klassestørrelse (blandt de største i EU), arbejdsbyrde, mobilitetsregler og løn som

45 Undersøgelsen Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) fra 2023.

46 Ifølge PISA-undersøgelsen fra 2022 (programmet for international elevevaluering) præsterede 28,8 % af de 15-årige i Frankrig lavt inden for matematik (29,5 % for EU), 26,9 % inden for læsning (26,2 % for EU) og 23,8 % inden for naturfag (24,2 % i EU).

47 France Stratégie, 2024 arbejde i den offentlige sektor: udfordringen ved tiltrækningskraft.

årsager til ikke at ville blive lærer[48]. Samtidig risikerer en mere udbredt anvendelse af midlertidigt ansatte lærere med dårligere kvalifikationer og erfaring og ringere adgang til uddannelse end fastansatte lærere at påvirke kvaliteten af undervisningen. Der er taget skridt til at forbedre undervisningsforholdene, bl.a. ved at styrke uddannelsen i fransk og matematik for lærere på primærtrinnet. Ikke desto mindre er der mulighed for at udvide disse foranstaltninger yderligere, navnlig ved at reducere klassestørrelserne på baggrund af faldet i antallet af børn og ved bedre at tilpasse grund- og videreuddannelsen til alle studerendes skiftende behov[49] og give lærere og skoler øget autonomi[50]. Revisionsretten advarer navnlig om, at skoleledere i praksis har begrænsede muligheder for at tilpasse sig elevernes behov og lokale forhold[51]. Høring af lærere og undervisningssamfundet som helhed om aktuelle planer for reform af grunduddannelsen kan også øge ejerskabet og tiltrækningskraften.

(38) Børn i Frankrig har en højere risiko for fattigdom og social udstødelse sammenlignet med resten af befolkningen (26,2 % mod 20,5 % i 2024) og med andre EU-lande (26,2 % mod 24,2 % i 2024). Risikoen for børnefattigdom og social udstødelse er også steget betydeligt i de seneste år[52], på trods af lempelser i 2024, og andelen af franske børn, der lever i arbejdsløse husstande, nåede op på 9 % i 2024, hvilket er et af de højeste tal i EU. Familier med enlige forsørgere, der ofte er enlige mødre, oplever betydelige og specifikke udfordringer med hensyn til at finde arbejde[53], og blandt dem, der arbejder, var hver femte i risiko for fattigdom i 2024. En af de største hindringer, som de står over for, er adgangen til førskoleundervisning og børnepasning. Frankrig har en af de største forskelle i adgangen til børnepasning mellem gunstigt og ugunstigt stillede børn i EU (41,6 procentpoint mod 15,8 procentpoint). I 2023 havde 77 % af de familier, der lever i fattigdom, ikke råd til børnepasning. Mens den samlede andel af børn, der har adgang til børnepasning, er relativt høj i Frankrig, varierer tilgængeligheden og omkostningerne meget på tværs af det franske område[54]. Desuden kæmper familier, der arbejder uden for normal arbejdstid, eller som er arbejdsløse, for at finde passende børnepasning[55], hvilket hæmmer deres jobsøgnings- og uddannelsesindsats. Håndtering af specifikke hindringer for arbejde og forbedring af adgangen til førskoleundervisning og børnepasning vil hjælpe forældre med at modtage uddannelse, åbne bedre jobmuligheder og forbedre børns uddannelsesresultater på kort til lang sigt med særlig stor indvirkning på dårligt stillede børn[56].

---

48 Revisionsretten (Cour de comptes) Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, Rapport public thématique, 2023.

49 Education: comment mieux orienter la dépense publique, Conseil d'analyse économique, 2025, tilgængelig på: Éducation: comment mieux orienter la dépense publique.

50 C. Lastra-Anadón og S. Mukherjee (2019), "Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 26, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.

51 Cour des comptes, "Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement, Rapport public thématique", 2023.

52 I det franske hovedland (som der findes sammenlignelige tidsserier for) steg andelen af børn i risiko for fattigdom eller social eksklusion fra 24,1 % i 2019 til 25,7 % i 2023.

53 Sénat (2024). Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales.

54 CNAF-ONAPE, L'accueil des jeunes enfants – Édition 2024.

55 Cour des Comptes, La politique d'accueil du jeune enfant, december 2024.

56 OECD (2025), Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2025, at euromedlemsstaterne træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen fra 2025 om den økonomiske politik i euroområdet. For Frankrig bidrager henstilling 2, 3, 4 og 5 til at efterkomme den første henstilling om konkurrenceevne i henstillingen om euroområdet, mens henstilling 4 og 5 bidrager til at efterkomme den anden henstilling om modstandsdygtighed, og henstilling 1 bidrager til at efterkomme den tredje henstilling om makroøkonomisk og finansiel stabilitet i 2025-henstillingen,

HENSTILLER, at Frankrig i 2025 og 2026 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge de samlede forsvarsudgifter og styrke det overordnede forsvarsberedskab i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 6. marts 2025; overholde de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som henstillet af Rådet den 21. januar 2025 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør; gennemføre det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for den forlængede tilpasningsperiode, som henstillet af Rådet den 21. januar 2025

2. i lyset af de gældende frister for en rettidig gennemførelse af reformer og investeringer inden for rammerne af forordning (EU) 2021/241, sikre en effektiv gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet; fremskynde gennemførelsen af programmerne under samhørighedspolitikken (EFRU, JTF, ESF+), idet den anledning, som midtvejsgennemgangen giver, udnyttes, hvor det er muligt; sørge for at udnytte EU-instrumenterne bedst muligt, herunder mulighederne under InvestEU og platformen for strategiske teknologier for Europa, med henblik på at øge konkurrenceevnen

3. forenkle lovgivningen yderligere, mindske den administrative byrde og de lovgivningsmæssige restriktioner for virksomheder, navnlig i servicesektoren; styrke erhvervslivets FoU-intensitet ved i højere grad at målrette offentlige støtteordninger, der tilskynder erhvervslivet til FoU og fremmer udbredelsen af innovation, og ved at gøre det økosystem, der støtter samarbejdet mellem den akademiske verden og virksomhederne, mere effektivt; forbedre digitaliseringen af SMV'er, herunder ved at gøre de eksisterende offentlige støtteforanstaltninger, der er afsat til dette mål, mere effektive

4. fremskynde reduktionen af drivhusgasemissioner ved at fjerne hindringer og skabe incitamenter til at øge efterspørgslen efter og udbuddet af lavemissionstransportformer og -køretøjer, ved at øge energieffektiviteten og ved at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer i bygninger gennem incitamenter til gennemgribende renoveringer; fremskynde udbredelsen af projekter om vedvarende energi, herunder ved at strømline tilladelsesprocedurerne yderligere og ved at afslutte oprettelsen af "områder til fremskyndelse af vedvarende energi"; fremme fleksibilitet på efterspørgselssiden og lagringsteknologier og sikre tilstrækkelige investeringer i elnettets kapacitet, herunder i grænseoverskridende sammenkoblinger

5. afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft yderligere ved at støtte adgangen til uddannelse for lavtuddannede og ældre og forbedre uddannelsestilbuddets arbejdsmarkedsrelevans; forbedre uddannelsesresultaterne og mindske ulighederne på uddannelsesområdet, bl.a. ved at sikre, at alle dårligt stillede studerende får bedre uddannelsesstøtte; styrke lærerfaget, bl.a. ved at forbedre arbejdsvilkårene og

lærernes grund- og videreuddannelse; forebygge og mindske børnefattigdom ved at fjerne hindringer for forældrenes integration på arbejdsmarkedet og adgang til førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet for de dårligst stillede husstande.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand