C/2025/641
10.2.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 21. januar 2025

om godkendelse af Portugals nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

(C/2025/641)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121,

som henviser til forordning (EU) 2024/1263, særlig artikel 17,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

GENERELLE BETRAGTNINGER

(1) Den 30. april 2024 trådte en reformeret ramme for økonomisk styring i EU i kraft. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning ([1]) udgør sammen med den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ([2]) og det ændrede rådsdirektiv 2011/85/EU om medlemsstaternes budgetmæssige rammer ([3]) de væsentligste elementer i EU's reformerede ramme for økonomisk styring. Rammens formål er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser og bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den fremmer også det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

(2) De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, som medlemsstaterne forelægger Rådet og Kommissionen, er det centrale element i den nye ramme for økonomisk styring. Planerne skal opfylde to mål: i) sikre, at bl.a. den offentlige gæld ved udgangen af tilpasningsperioden er på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau, og at det offentlige underskud nedbringes og fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt, og ii) sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer EU's fælles prioriteter. Med henblik herpå skal hver plan indeholde et mellemfristet tilsagn om en nettoudgiftskurs ([4]), som reelt skaber en budgetmæssig begrænsning i hele planens varighed, der dækker en periode på fire eller fem år (afhængigt af den berørte medlemsstats normale valgperiode). Derudover skal der i planen redegøres for, hvordan medlemsstaten vil sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig i de landespecifikke henstillinger (herunder dem, der vedrører proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, hvis det er relevant), og hvordan medlemsstaten vil håndtere Unionens fælles prioriteter. Perioden for finanspolitisk tilpasning dækker fire år og kan forlænges med op til tre år, hvis medlemsstaten giver tilsagn om at gennemføre en række relevante reformer og investeringer, der opfylder kriterierne i forordning (EU) 2024/1263.

(3) Når planen er forelagt, skal Kommissionen vurdere, om den opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

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

([2]) Rådets forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

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

(4) På grundlag af en henstilling fra Kommissionen skal Rådet derefter vedtage en henstilling med henblik på at fastsætte den pågældende medlemsstats nettoudgiftskurs og, hvor det er relevant, godkende det sæt af reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode.

BETRAGTNINGER VEDRØRENDE PORTUGALS NATIONALE MELLEMFRISTEDE PLAN FOR FINANS- OG STRUKTURPOLITISKE TILTAG

(5) Den 11. oktober 2024 forelagde Portugal sin nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag for Rådet og Kommissionen. Planen blev forelagt, efter at den frist, der er fastsat i artikel 36 i forordning (EU) 2024/1263, var blevet forlænget efter aftale med Kommissionen i lyset af Portugals begrundelser.

Forløb forud for forelæggelse af planen

(6) Som ramme for den dialog, der fører til forelæggelse af nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, meddelte Kommissionen den 21. juni 2024 i henhold til artikel 9 i forordning (EU) 2024/1263 Portugal en referencekurs ([5]). Kommissionen offentliggjorde referencekursen den 11. oktober 2024 ([6]). Referencekursen er risikobaseret og sikrer, at den offentlige gæld senest ved udgangen af den finanspolitiske tilpasningsperiode, forudsat at der ikke træffes yderligere budgetforanstaltninger efter tilpasningsperioden, er på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt, og at det offentlige underskud bringes ned under 3 % af BNP i tilpasningsperioden og fastholdes under denne referenceværdi på mellemlang sigt. Det mellemlange sigt er defineret som en periode på ti år efter udgangen af tilpasningsperioden. I overensstemmelse med artikel 7 og 8 i forordning (EU) 2024/1263 er referencekursen også i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed og sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed. Referencekursen for Portugal, som er baseret på Kommissionens antagelser, der understøtter den forudgående vejledning fremsendt i juni 2024, og tager udgangspunkt i en fireårig tilpasningsperiode, tilsiger, at nettoudgifterne ikke stiger med mere end de værdier, der fremgår af tabel 1. Det svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 3,6 % i løbet af tilpasningsperioden (2025-2028).

Tabel 1: Referencekurs, som Kommissionen meddelte Portugal den 21. juni 2024

	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit 2025-2028
Maksimal vækst i nettoudgifterne (årlig, i %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Kilde: Kommissionens beregninger.

(7) I overensstemmelse med artikel 12 i forordning (EU) 2024/1263 førte Portugal og Kommissionen en teknisk dialog fra juli til oktober 2024. Dialogen vedrørte hovedsagelig Portugals påtænkte nettoudgiftskurs og de underliggende antagelser herfor (især med hensyn til skønnene over den potentielle vækst), fravigelsen af sikkerhedsforanstaltningen mod udskydelse samt de reformer og investeringer, der påtænkes gennemført som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og på Unionens fælles prioriteter med hensyn til en retfærdig grøn og digital omstilling, social og økonomisk modstandsdygtighed, energisikkerhed og opbygning af forsvarskapacitet.

(8) Ifølge de oplysninger, Portugal har givet i planen, er der ikke gennemført en høring af de relevante nationale interessenter (herunder arbejdsmarkedets parter) forud for forelæggelsen, jf. artikel 11, stk. 3, i forordning (EU) 2024/1263, hvilket imidlertid er i overensstemmelse med overgangsbestemmelserne i artikel 36, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 2024/1263.

(9) Det finanspolitiske råd (»Conselho das Finanças Públicas«) afgav udtalelse om godkendelse af de makroøkonomiske prognoser og antagelser, der ligger til grund for den flerårige nettoudgiftskurs. Det finanspolitiske råd konkluderede, at fremskrivningerne for den økonomiske vækst og BNP-deflatoren forekommer realistiske, men udtrykte forbehold med hensyn til estimaterne af den potentielle vækst og outputgabet for så vidt angår deres troværdighed i lyset af planens overordnede makroøkonomiske scenario.

([5]) Den forudgående vejledning, der meddeles medlemsstaterne og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, omfatter kurser uden og med en forlængelse af tilpasningsperioden (dvs. henholdsvis fire og syv år). Den omfatter også de væsentligste initialbetingelser og underliggende antagelser, der lægges til grund i Kommissionens ramme for mellemfristede fremskrivninger af den offentlige gæld. Referencekursen blev beregnet på grundlag af den metode, der er beskrevet i Kommissionens »*Debt Sustainability Monitor 2023*« (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Den er baseret på Kommissionens forårsprognose 2024 og dennes mellemfristede fremskrivninger til 2033, og BNP-væksten og aldringsomkostningerne på lang sigt er i tråd med Kommissionens og Rådets fælles rapport om befolkningens aldring 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#portugal.

(10) Planen blev forelagt det nationale parlament den 11. oktober 2024.

Andre relevante procedurer

(11) Den 15. oktober 2024 forelagde Portugal sit udkast til budgetplan for 2025. Kommissionen vedtog en udtalelse om nævnte udkast til budgetplan den 26. november 2024 ([7]).

(12) Den 21. oktober 2024 rettede Rådet en række landespecifikke henstillinger til Portugal som led i det europæiske semester ([8]).

SAMMENDRAG AF PLANEN OG KOMMISSIONENS VURDERING HERAF

(13) I overensstemmelse med artikel 16 i forordning (EU) 2024/1263 har Kommissionen foretaget følgende vurdering af planen:

Kontekst: makroøkonomisk og finanspolitisk situation og udsigter

(14) Den økonomiske aktivitet i Portugal voksede med 2,5 % i 2023 med udgangspunkt i den indenlandske efterspørgsel og eksporten af tjenester. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 forventes økonomien at vokse med 1,7 % i 2024, især med udgangspunkt i det private og offentlige forbrug. I 2025 forventes det reale BNP at stige med 1,9 %, da der forventes øget aktivitet på investeringsområdet. I 2026 forventes det reale BNP at stige med 2,1 %, yderligere understøttet af investeringer samt privat og offentligt forbrug. Væksten i potentielt BNP i Portugal forventes i løbet af prognoseperioden (dvs. 2024-2026) at falde fra 2,5 % i 2023 til 1,9 % i 2026 som følge af et lavere arbejdskraftbidrag, hvilket afspejler det forventede fald i befolkningen i den erhvervsaktive alder. Arbejdsløsheden lå på 6,5 % i 2023 og vil ifølge Kommissionens fremskrivninger være på 6,4 % i 2024, 6,3 % i 2025 og 6,2 % i 2026. Inflationen (BNP-deflatoren) ventes at falde fra 6,9 % i 2023 til 3,8 % i 2024 og ligge på 2,5 % i 2025 og 2,2 % i 2026.

(15) Hvad angår den finanspolitiske udvikling, udgjorde Portugals offentlige overskud i 2023 1,2 % af BNP. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes det at udgøre 0,6 % af BNP i 2024 for derefter at falde yderligere til 0,4 % af BNP i 2025 og – ud fra en antagelse om uændret politik – til 0,3 % i 2026. Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 tager hensyn til Portugals budgetforslag for 2025, som regeringen fremsatte for det nationale parlament i oktober. Den offentlige gæld udgjorde 97,9 % af BNP ved udgangen af 2023. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes gældskvoten at falde til 95,7 % af BNP ved udgangen af 2024. Den forventes at falde yderligere til 92,9 % af BNP ved udgangen af 2025 og 90,5 % ved udgangen af 2026. Kommissionens finanspolitiske prognose tager ikke hensyn til de politiktilsagn, der er indeholdt i de mellemfristede planer, før de understøttes med troværdigt bebudede og tilstrækkeligt specificerede konkrete politiske foranstaltninger.

Nettoudgiftskurs og væsentligste makroøkonomiske antagelser i planen

(16) Portugals nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag dækker perioden 2025-2028 og fremlægger en finanspolitisk tilpasning over fire år.

(17) Planen indeholder alle de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 13 i forordning (EU) 2024/1263.

(18) Planen indeholder et tilsagn om en nettoudgiftskurs som angivet i tabel 2, som svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 3,6 % i perioden 2025-2028. Den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, der er angivet i planen for tilpasningsperioden (2025-2028), svarer stort set til ([9]) referencekursen som meddelt af Kommissionen den 21. juni 2024. I planen antages det, at væksten i potentielt BNP gradvist vil falde fra 2,4 % i 2024 til 1,6 % i 2028. Samtidig ventes vækstraten for BNP-deflatoren ifølge planen at falde fra 3,1 % i 2024 til 2,6 % i 2025 og 2,0 derefter indtil 2028.

Tabel 2: Nettoudgiftskurs og væsentligste antagelser i Portugals plan

	2024	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit i planens løbetid 2025-2028
Vækst i nettoudgifterne (årlig, i %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Vækst i nettoudgifterne (kumuleret, fra basisåret 2023, i %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	ikke relevant

([7]) Kommissionens udtalelse om Portugals udkast til budgetplan (C(2024) 9063 final af 26.11.2024).
([8]) Rådets henstilling af 21. oktober 2024 om Portugals økonomiske, budgetmæssige, beskæftigelsesmæssige og strukturelle politikker.
([9]) Forskellen ses ikke på grund af afrunding.

	2024	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit i planens løbetid 2025-2028
Vækst i potentielt BNP (i %)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflation (vækst i BNP-deflator, i %)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Kilde: Portugals mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og Kommissionens beregninger.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige gæld

(19) Hvis den nettoudgiftskurs, der er givet tilsagn om i planen, og de underliggende antagelser realiseres, vil den offentlige gæld ifølge planen falde gradvist fra 95,9 % af BNP i 2024 til 83,2 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028), jf. nedenstående tabel. Efter tilpasningen forventes gældskvoten ifølge planen på mellemlang sigt at falde støt til 64,8 % af BNP i 2038.

Tabel 3: Udvikling i offentlig gæld og offentlig saldo ifølge Portugals plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Offentlig gæld (i % af BNP)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Offentlig saldo (i % af BNP)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Kilde: Portugals mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Ifølge planen vil den offentlige gældskvote således forblive på en nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden (2028). Dette er troværdigt, da gælden – ud fra planens antagelser – ifølge alle deterministiske stresstest i Kommissionens gældsholdbarhedsanalyse forventes at falde i løbet af de ti år, der følger efter tilpasningsperioden, og de stokastiske fremskrivninger peger i retning af, at gælden med tilstrækkelig stor sandsynlighed vil falde. På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med gældskravet som fastsat i artikel 6, litra a), og artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige saldo

(20) Baseret på nettoudgiftskursen og antagelserne i planen vil det offentlige overskud stige fra 0,3 % af BNP i 2025 til 1,3 % af BNP i 2028. Ifølge planen vil den offentlige saldo således ikke overstige referenceværdien på 3 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028). Samtidig vil det offentlige underskud ikke overstige 3 % af BNP i de ti år, der følger efter tilpasningsperioden (dvs. frem til 2038). På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med underskudskravet som fastsat i artikel 6, litra b), og artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Tidsprofil for den finanspolitiske tilpasning

(21) Den finanspolitiske tilpasning, der er beskrevet i planen – målt som ændringen i den strukturelle primære saldo – er koncentreret i slutningen af perioden sammenlignet med den lineære kurs, der kræves efter artikel 6, litra c), i forordning (EU) 2024/1263. Ifølge planen er denne finanspolitiske tilpasningsprofil drevet af den indvirkning, som projekter, der finansieres med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, har på udgifterne. Tabel 4 viser udviklingen i den strukturelle primære saldo i henhold til planen. Faldet i det strukturelle primære overskud i 2025 og 2026 og stigningen i 2027 skyldes hovedsagelig denne type udgifter (anslået til at stige med 0,2 og 0,6 procentpoint af BNP i henholdsvis 2025 og 2026). Hvis der ikke tages hensyn til udgifterne i forbindelse med

projekter, der finansieres med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil den finanspolitiske tilpasning forblive stort set lineær i tilpasningsperioden (2025-2028). På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen mod udskydelse som fastsat i artikel 6, litra c), og overgangsbestemmelsen i artikel 36, stk. 1, litra e), i forordning (EU) 2024/1263.

Tabel 4: Udvikling i strukturel primær saldo ifølge Portugals plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturel primær saldo (i % af BNP)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Ændring i strukturel primær saldo (procentpoint)	ikke relevant	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Kilde: Portugals mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Planens overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed

(22) Hvis antagelserne og tilsagnene i planen realiseres, forbliver det strukturelle underskud under 1,5 % af BNP i hele tilpasningsperioden. På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen vil den fælles modstandsdygtighedsmargen, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning (EU) 2024/1263, således fortsat være overholdt, og derfor er der ikke behov for den yderligere forbedring af den strukturelle primære saldo, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 8, stk. 2.

Planens overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed

(23) Eftersom den offentlige gæld ifølge planen vil ligge over 90 % af BNP i 2025 og 2026, skal gældskvoten i henhold til artikel 7 i forordning (EU) 2024/1263 falde med mindst 1 procentpoint i gennemsnit om året, indtil gælden når ned under 90 %, hvorefter den skal falde med 0,5 procentpoint i gennemsnit. Det gennemsnitlige fald er beregnet for perioden 2024-2028 og udgør 3,0 procentpoint. På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed.

Makroøkonomiske antagelser i planen

(24) Planen er baseret på en række antagelser, der adskiller sig fra Kommissionens antagelser som meddelt Portugal den 21. juni 2024. Navnlig lægger planen andre antagelser til grund for seks variabler, nemlig udgangspunktet (dvs. strukturel primær saldo i 2024), vækst i potentielt BNP, vækst i BNP-deflator, realvækst i BNP, nominel implicit rente og stock-flow-justeringer. Samtidig er den finanspolitiske tilpasning koncentreret i slutningen af perioden. Disse forskelle i antagelserne vurderes nedenfor. De forskelle i antagelserne, der har den største indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, er anført nedenfor sammen med en særskilt vurdering af hver enkelt forskel.

— I planen antages det, at væksten i potentielt BNP i gennemsnit vil være 0,1 procentpoint højere i tilpasningsperioden (indtil 2028). Efter udgangen af tilpasningsperioden, dvs. fra 2028, nærmer den potentielle vækstserie sig Kommissionens forudgående vejledning. Dette bidrager ifølge planen til en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden end antaget af Kommissionen. Samlet set skyldes denne forskel frem til 2028 den ajourførte potentielle BNP-serie, som Portugal har præsteret, og som er baseret på EU's i fællesskab aftalte metode. Den anses for plausibel, da den skyldes Portugals kortsigtede makroøkonomiske fremskrivninger i den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som er lidt mere gunstige end i den forudgående vejledning men i overensstemmelse med Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 i kraft af en let revision i opadgående retning af realvæksten i BNP for 2022-2023 og opdateringen af Eurostats befolkningsfremskrivninger. Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

— Planen forudsætter en tidsmæssig profil for den finanspolitiske tilpasning, målt som ændringen i den strukturelle primære saldo, som udskydes til 2027 og 2028 sammenlignet med Kommissionens antagelse om en lineær tilpasning. Dette bidrager ifølge planen til en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden end antaget af Kommissionen. Denne forskel skyldes den indvirkning på udgifterne, som projekter, der

finansieres med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, forventes at have, og som forventes at stige til 1,0 % af BNP i 2026 sammenlignet med 0,1 % af BNP i 2024. Udskydelse af den finanspolitiske tilpasningsindsats er i overensstemmelse med artikel 6, litra c), og overgangsbestemmelsen i artikel 36, stk. 1, litra e), i forordning (EU) 2024/1263. Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

De øvrige forskelle har ikke nogen væsentlig indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne i forhold til Kommissionens antagelser. Overordnet set fører alle forskellene i antagelserne samlet set til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i planen, der stort set er i overensstemmelse med referencekursen. Kommissionen vil tage hensyn til ovenstående vurdering af planens antagelser i fremtidige vurderinger af overholdelsen af nettoudgiftskursen.

Den finanspolitiske strategi i planen

(25) Ifølge den vejledende finanspolitiske strategi i planen vil tilsagnene vedrørende nettoudgifter blive indfriet ved hjælp af både udgiftsbegrænsninger og diskretionære indtægtsstigninger. Planen indeholder indtægtsreducerende finanspolitiske foranstaltninger såsom den planlagte ajourføring af ordningen for personlig indkomstskat for unge, men disse forventes at blive opvejet af afviklingen af nødforanstaltninger på energiområdet i 2025, såsom frigørelse af kulstofsatsen under brændstofafgiften og udfasning af projekter finansieret af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2027. Specifikationen af de politiske foranstaltninger, der skal gennemføres, skal bekræftes eller justeres og kvantificeres i de årlige budgetter. Gennemførelsen af den vejledende finanspolitiske strategi i planen er forbundet med risici, der kan føre til et øget pres på de offentlige lønninger og sociale overførsler. Udkastet til budgetplan for 2025 indeholder desuden en specifikation af de politiske foranstaltninger, der vil blive truffet for at indfri tilsagnet vedrørende nettoudgifterne for 2025 ([10]).

Påtænkte reformer og investeringer i planen, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer Unionens fælles prioriteter

(26) I planen beskrives politiske hensigter vedrørende reformer og investeringer med henblik på at reagere på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig de landespecifikke henstillinger, og håndtere EU's fælles prioriteter. De i planen indeholdte reformer og investeringer er baseret på et eksisterende regeringsstrategidokument (»Grandes Opções 2024-2028«). Planen indeholder mere end 60 reformer og investeringer, hvoraf 27 klassificeres som værende finansielt støttet af genopretnings- og resiliensfaciliteten og fondene under samhørighedspolitikken.

(27) For så vidt angår den fælles prioritet om en retfærdig grøn og digital omstilling, herunder de klimamål, der er fastsat i forordning (EU) 2021/1119, omfatter planen udarbejdelse og gennemførelse af en strategisk plan for vand og udvikling af specifikke programmer til fremme af vandeffektivitet (landespecifik henstilling fra 2024 om vandeffektivitet), foranstaltninger til forbedring af affaldshåndtering og fremme af den cirkulære økonomi (landespecifik henstilling fra 2022 og 2023 om cirkulær økonomi), investering i højhastighedsmobilnet til tyndtbefolkede områder og en national digital strategi (landespecifik henstilling fra 2019 om forbedring af digitale færdigheder), anlæg af jernbaneinfrastruktur (jernbane og højhastighedstransport) (landespecifik henstilling fra 2020 og 2019 om jernbaneinfrastruktur) og styrkelse af programmer til støtte for investeringer i energieffektivitet i bygninger, navnlig i beboelsesejendomme, som medtaget i genopretnings- og resiliensplanen (genopretnings- og resiliensplanen, landespecifik henstilling fra 2023 og 2022 om energieffektivitet i bygninger). Med hensyn til denne fælles prioritet medtager Portugal også flere dataforbindelser mellem skatte- og socialsikringsmyndigheder, registre og notarer, hvilket har til formål at adressere landespecifik henstillinger fra 2024, 2023 og 2022 om effektiviteten af skatte- og socialsikringssystemerne.

(28) For så vidt angår den fælles prioritet om social og økonomisk modstandsdygtighed, herunder den europæiske søjle for sociale rettigheder, omfatter planen en forhøjelse af den nationale mindsteløn (landespecifikke henstillinger fra 2020 og 2019 om arbejdsmarkedet og social beskyttelse) og en foranstaltning til at sikre universel og gratis adgang til børnepasning og førskoleundervisning (landespecifikke henstillinger fra 2020 og 2019 om effektiviteten og tilstrækkeligheden af den sociale beskyttelse), foranstaltninger vedrørende arbejdsmarkedspolitikker, herunder opkvalificerings- og omskolingsprogrammer som indeholdt i genopretnings- og resiliensplanen (landespecifikke henstillinger fra 2020 og 2019 om færdigheder og uddannelse), oprettelse af en investeringspost for nystartede virksomheder og venturekapital gennem oprettelse af en fond for hybride egenkapitalinvesteringer (landespecifik henstilling fra 2020 om innovation), en reform af insolvensordningerne med henblik på at fremskynde behandlingen og de retsafgørelser, der også indgår i genopretnings- og resiliensplanen (landespecifik henstilling fra 2019 om at øge effektiviteten af insolvens- og inddrivelsesprocedurer), en reform af virksomhedernes rapportering i forbindelse med offentlige serviceforpligtelser og kompensation fra staten (landespecifik henstilling fra 2019 om

([10]) Jf. Kommissionens udtalelse om Portugals udkast til budgetplan (C(2024) 9063 final af 26.11.2024).

statsejede virksomheder), en flerårig investeringsplan for den nationale sundhedstjeneste og en plan for fysisk aktivitet og sport (landespecifik henstilling fra 2020 om sundhedspleje) og forenkling af skatteordningen i forbindelse med omstrukturering af virksomheder og fusioner (landespecifik henstilling fra 2024 om forbedring af skattesystemets effektivitet).

(29) Med hensyn til den fælles prioritet vedrørende energisikkerhed omfatter planen en reform med henblik på at strømline udstedelsen af licenser til projekter for vedvarende energi (missionsstruktur for godkendelse af projekter for vedvarende energi – EMER 2030), som også er en del af REPowerEU-kapitlet i genopretnings- og resiliensplanen (landespecifik henstilling fra 2023 og 2022 om forenkling og digitalisering af tilladelser til udbredelse af vedvarende energi), foranstaltninger til at sikre en mere integreret, koordineret og effektiv planlægning af energinet og en national strategi for viden om samt identifikation og bæredygtig udnyttelse af kritiske og strategiske råstoffer.

(30) For så vidt angår den fælles prioritet vedrørende forsvarskapaciteter omfatter planen en styrkelse af kapaciteten i forsvarsindustrien ved at styrke investeringerne i anskaffelse af nyt udstyr, materialer og modernisering af militære anlæg og gennemgang af procedurerne for specifikke offentlige indkøb på forsvarsområdet.

(31) Planen indeholder også oplysninger om sammenhængen og, hvor det er relevant, komplementariteten med fondene under samhørighedspolitikken og Portugals genopretnings- og resiliensplan. Portugal medtager forbindelser mellem reformer og investeringer inden for de nationale strategiske udfordringer, genopretnings- og resiliensplanen og partnerskabsaftalen, herunder, hvor det er relevant, sammenkædning af de relevante programmer vedrørende samhørighedspolitikken, foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanen og den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(32) Formålet med planen er at hjælpe med at dække det behov for offentlige investeringer i Portugal, der vedrører EU's fælles prioriteter. Med hensyn til den fælles prioritet om en retfærdig grøn og digital omstilling påpeger Portugal behovet for en sammenkoblet infrastrukturplan for at forbedre vandanvendelseseffektiviteten, foranstaltninger til genopretning og naturbevaring, behovet for en national pagt for skovene og mere modstandsdygtige foranstaltninger i kystområder for at sikre tilpasning til virkningerne af klimaændringer samt behovet for at investere i digitalisering og teknologisk innovation. Med hensyn til den fælles prioritet om social og økonomisk modstandsdygtighed påpeger Portugal behovet for flere støtteforanstaltninger til ofre for vold i hjemmet og ofre for menneskehandel. Med hensyn til energisikkerhed peger Portugal på behovet for en fortsat indsats for at diversificere energimikset og mindske afhængigheden af fossile brændstoffer samt bedre forvaltning af geologiske ressourcer og kritiske råstoffer. Endelig identificerer Portugal, med henblik på at styrke forsvarskapaciteterne, finansierings- og investeringsmangler i militæret og behovet for at gøre militære karrierer mere attraktive.

Konklusion på Kommissionens vurdering

(33) Overordnet set finder Kommissionen, at Portugals plan opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

RÅDETS SAMLEDE KONKLUSION

(34) Rådet ser med tilfredshed på Portugals mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og mener, at en fuldstændig gennemførelse heraf vil bidrage til at sikre sunde offentlige finanser og støtte holdbarheden af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst.

(35) Rådet noterer sig Kommissionens vurdering af planen. Rådet opfordrer imidlertid Kommissionen til at forelægge sin vurdering af fremtidige planer i et særskilt dokument i forhold til Kommissionens henstillinger med henblik på Rådets henstillinger.

(36) Rådet noterer sig Kommissionens vurdering af nettoudgiftskursen og de vigtigste makroøkonomiske antagelser i planen, herunder i forbindelse med Kommissionens forudgående vejledning, samt betydningen af planens nettoudgiftskurs for det offentlige underskud og den offentlige gæld. Rådet noterer sig Kommissionens vurdering, at de makroøkonomiske og finanspolitiske antagelser, selv om de i nogle tilfælde afviger fra Kommissionens antagelser, bl.a. for at tage højde for ajourførte makroøkonomiske og finanspolitiske data, generelt er behørigt begrundede og understøttet af sunde økonomiske argumenter. Rådet noterer sig planens brede finanspolitiske strategi og risiciene forbundet med udsigterne, som kan påvirke realiseringen af det makroøkonomiske scenario samt de underliggende antagelser og opfyldelsen af planens nettoudgiftskurs. Rådet noterer sig navnlig, at den underliggende finanspolitiske tilpasningsindsats i planens løbetid ifølge planen er lineær, eksklusive udgifterne i forbindelse med projekter, der finansieres med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Rådet ser med tilfredshed på, at relevante interessenter blev inddraget på nationalt plan forud for indgivelsen af planen. Rådet noterer sig også, at geopolitiske risici kan lægge pres på forsvarsudgifterne.

(37) Rådet forventer, at Portugal er rede til at tilpasse sin finanspolitiske strategi efter behov for at sikre, at landets nettoudgiftskurs opfyldes. Rådet er besluttet på nøje at overvåge den økonomiske og finanspolitiske udvikling, herunder den, der ligger til grund for scenariet i planen.

(38) Rådet mener, at der i god tid inden næste runde af den finanspolitiske overvågning er behov for yderligere drøftelser med henblik på at nå frem til en fælles forståelse af betydningen for den årlige overvågning af vækstraterne i de kumulative nettoudgifter.

(39) Rådet noterer sig Kommissionens beskrivelse af de reform- og investeringsbehov og de påtænkte reformer og investeringer, der reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og understreger betydningen af at sikre gennemførelsen af disse reformer og investeringer. Rådet vil på grundlag af rapporter fra Kommissionen vurdere disse reformer og investeringer og overvåge deres gennemførelse inden for rammerne af det europæiske semester.

(40) Rådet ser frem til Portugals årlige statusrapporter, der navnlig skal indeholde oplysninger om fremskridtene med gennemførelsen af den nettoudgiftskurs, som Rådet har fastsat, og gennemførelsen af bredere reformer og investeringer inden for rammerne af det europæiske semester.

(41) I overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) 2024/1263 bør Rådet rette en henstilling til Portugal om fastsættelse af den nettoudgiftskurs, der er anført i planen,

HENSTILLER, at Portugal

1. sikrer, at væksten i nettoudgifter ikke overstiger de maksimumsgrænser, der er fastsat i bilag I til denne henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den 21. januar 2025.

På Rådets vegne

A. DOMAŃSKI

Formand

BILAG I

Maksimale vækstrater for nettoudgifterne
(årlige og kumulerede vækstrater, i nominelle tal)

Portugal

År		2025	2026	2027	2028
Vækstrater (i %)	Årlig	5,0	5,1	1,2	3,3
	Kumuleret (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) De kumulerede vækstrater beregnes med 2023 som basisår. De kumulative vækstrater anvendes i den årlige overvågning af efterfølgende overholdelse i kontrolkontoen.