C/2025/641

10.2.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 21. Januar 2025

zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals

(C/2025/641)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2024/1263, insbesondere auf Artikel 17,

auf Empfehlung der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

(1) Am 30. April 2024 trat ein reformierter EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Kraft. Seine Kernelemente sind die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung ([1]), die geänderte Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ([2]) und die geänderte Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten ([3]). Ziel des Rahmens ist es, durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum und Resilienz zu fördern und übermäßigen öffentlichen Defiziten vorzubeugen. Er fördert ferner die nationale Eigenverantwortung und zeichnet sich durch eine stärkere mittelfristige Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenten Durchsetzung der Vorschriften aus.

(2) Die nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne, die die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission übermitteln, stehen im Mittelpunkt des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mit den Plänen sollen zwei Ziele erreicht werden: Es soll sichergestellt werden, dass i) unter anderem der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das öffentliche Defizit mittelfristig auf unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt und darunter gehalten wird, und ii) Reformen und Investitionen durchgeführt werden, mit denen den wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen entsprochen wird und mit denen die gemeinsamen Prioritäten der Union verfolgt werden. Zu diesem Zweck soll jeder Plan eine mittelfristige Verpflichtung zu einem Nettoausgabenpfad ([4]) enthalten, der für die Laufzeit des Plans – vier oder fünf Jahre, je nach Länge der regulären Legislaturperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat – eine wirksame Haushaltsbeschränkung vorsieht. Darüber hinaus soll in dem Plan erläutert werden, wie der Mitgliedstaat die Durchführung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere in den länderspezifischen Empfehlungen (einschließlich jener, die für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) relevant sind), benannt wurden, sicherstellen wird und wie der Mitgliedstaat die gemeinsamen Prioritäten der Union umsetzen wird. Der Zeitraum für die Haushaltsanpassung beträgt vier Jahre, wobei dieser Zeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden kann, wenn der Mitgliedstaat sich verpflichtet, ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket umzusetzen, das die Vorgaben der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

(3) Nach Übermittlung des Plans soll die Kommission bewerten, ob dieser die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263 erfüllt.

([1]) Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Nach Artikel 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben" die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

(4) Auf Empfehlung der Kommission soll der Rat sodann eine Empfehlung annehmen, um den Nettoausgabenpfad des betreffenden Mitgliedstaats festzulegen und, sofern zutreffend, die Reform- und Investitionszusagen, die einer Verlängerung des Zeitraums für die Haushaltsanpassung zugrunde liegen, zu billigen.

ERWÄGUNGEN ZUM NATIONALEN MITTELFRISTIGEN FINANZPOLITISCH-STRUKTURELLEN PLAN PORTUGALS

(5) Am 11. Oktober 2024 legte Portugal dem Rat und der Kommission seinen nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan vor. Die Übermittlung erfolgte nach einer Verlängerung der in Artikel 36 der Verordnung (EU) 2024/1263 festgelegten Frist, wie mit der Kommission im Hinblick auf die von Portugal angegebenen Gründe vereinbart.

Verfahren vor der Vorlage des Plans

(6) Als Rahmen für den Dialog im Vorfeld der Vorlage der nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Pläne übermittelte die Kommission am 21. Juni 2024 gemäß Artikel 9 der Verordnung (EU) 2024/1263 Portugal den Referenzpfad ([5]). Am 11. Oktober 2024 veröffentlichte die Kommission den Referenzpfad ([6]). Der Referenzpfad ist risikobasiert und stellt sicher, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums und bei Ausbleiben weiterer haushaltspolitischer Maßnahmen über den Anpassungszeitraum hinaus auf einem plausibel rückläufigen Pfad ist oder mittelfristig auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und dass das gesamtstaatliche Defizit im Anpassungszeitraum unter 3 % des BIP gebracht und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten wird. Der Begriff „mittelfristig" ist definiert als ein Zeitraum von zehn Jahren nach Ablauf des Anpassungszeitraums. Im Einklang mit den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EU) 2024/1263 steht der Referenzpfad auch mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit und der Absicherung der Defizitresilienz im Einklang. Der Referenzpfad Portugals besagt, dass die Nettoausgaben auf der Grundlage der Annahmen der Kommission, die den im Juni 2024 übermittelten Vorab-Leitlinien zugrunde lagen, und unter der Annahme eines Anpassungszeitraums von vier Jahren um nicht mehr als die in Tabelle 1 aufgeführten Werte steigen sollten. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 3,6 % im Anpassungszeitraum (2025-2028).

Tabelle 1: Referenzpfad, den die Kommission Portugal am 21. Juni 2024 übermittelt hat

	2025	2026	2027	2028	Durchschnitt 2025-2028
Maximales Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Quelle: Berechnungen der Kommission.

(7) Im Einklang mit Artikel 12 der Verordnung (EU) 2024/1263 führten Portugal und die Kommission von Juli bis Oktober 2024 einen fachlichen Dialog. Im Mittelpunkt des Dialogs standen der von Portugal geplante Nettoausgabenpfad und die zugrunde liegenden Annahmen (insbesondere in Bezug auf das Potenzialwachstum), die Ausnahme von der Absicherung gegen Backloading sowie die geplante Umsetzung von Reformen und Investitionen als Reaktion auf die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, und die gemeinsamen Prioritäten der Union in den Bereichen fairer grüner und digitaler Wandel, soziale und wirtschaftliche Resilienz, Energieversorgungssicherheit und Aufbau von Verteidigungsfähigkeiten.

(8) Nach den von Portugal in seinem Plan vorgelegten Informationen fand im Einklang mit den Übergangsbestimmungen gemäß Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 vor der Übermittlung des Plans keine Konsultation mit den relevanten nationalen Interessenträgern (einschließlich der Sozialpartner) gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1263 statt.

(9) Der portugiesische Fiskalrat („*Conselho das Finanças Públicas*") gab eine Stellungnahme zu der makroökonomischen Prognose und den makroökonomischen Annahmen ab, die dem mehrjährigen Nettoausgabenpfad zugrunde liegen. Der Fiskalrat gelangte zu dem Schluss, dass die Projektionen für das Wirtschaftswachstum und den BIP-Deflator plausibel erscheinen, äußerte jedoch angesichts des makroökonomischen Gesamtszenarios des Plans Vorbehalte bezüglich der Plausibilität der Schätzungen des Potenzialwachstums und der Produktionslücke.

([5]) Die den Mitgliedstaaten und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss übermittelten Vorab-Leitlinien umfassen Pfade ohne und mit Verlängerung des Anpassungszeitraums (und somit für vier bzw. sieben Jahre). Zudem umfassen sie die wichtigsten Ausgangsbedingungen und zugrunde liegenden Annahmen, die im Kontext des Rahmens der Kommission für die mittelfristige Projektion des öffentlichen Schuldenstands verwendet wurden. Der Referenzpfad wurde auf der Grundlage der im *Debt Sustainability Monitor 2023* der Kommission beschriebenen Methodik berechnet (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Er basiert auf der Frühjahrsprognose 2024 der Europäischen Kommission und ihrer mittelfristigen Verlängerung bis 2033; das langfristige BIP-Wachstum und die langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung stehen ihrerseits mit dem gemeinsamen Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 der Kommission und des Rates (*2024 Ageing Report*) im Einklang (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) Der Plan wurde dem nationalen Parlament am 11. Oktober 2024 vorgelegt.

Andere damit zusammenhängende Prozesse

(11) Am 15. Oktober 2024 legte Portugal seine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Jahr 2025 vor. Die Kommission gab am 26. November 2024 eine Stellungnahme zu dieser Übersicht über die Haushaltsplanung ab ([7]).

(12) Der Rat hat am 21. Oktober 2024 im Rahmen des Europäischen Semesters eine Reihe länderspezifischer Empfehlungen (CSR) an Portugal gerichtet ([8]).

ZUSAMMENFASSUNG DES PLANS UND BEWERTUNG DURCH DIE KOMMISSION

(13) Im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/1263 bewertete die Kommission den Plan wie folgt:

Hintergrund: Makroökonomische und haushaltspolitische Lage und Aussichten

(14) Die Wirtschaftstätigkeit in Portugal stieg im Jahr 2023 um 2,5 % an, was auf die Inlandsnachfrage und die Ausfuhr von Dienstleistungen zurückzuführen war. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Wirtschaft im Jahr 2024 in erster Linie aufgrund des privaten und des öffentlichen Verbrauchs um 1,7 % wachsen. Im Jahr 2025 wird das reale BIP voraussichtlich um 1,9 % ansteigen, da sich die Investitionen beschleunigen dürften. Für 2026 wird ein Anstieg des realen BIP um 2,1 % erwartet, der durch Investitionen sowie den privaten und den öffentlichen Verbrauch weiter gestützt wird. Im Prognosezeitraum (d. h. 2024-2026) dürfte das Wachstum des potenziellen BIP in Portugal aufgrund eines geringeren Beitrags des Faktors Arbeit, der auf den prognostizierten Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung zurückgeht, von 2,5 % im Jahr 2023 auf 1,9 % im Jahr 2026 sinken. Die Arbeitslosenquote lag 2023 bei 6,5 % und wird von der Kommission für 2024 auf 6,4 %, für 2025 auf 6,3 % und für 2026 auf 6,2 % geschätzt. Die Inflation (BIP-Deflator) dürfte von 6,9 % im Jahr 2023 auf 3,8 % im Jahr 2024 sinken und 2025 bei 2,5 % bzw. 2026 bei 2,2 % liegen.

(15) Was die haushaltspolitischen Entwicklungen betrifft, so belief sich der gesamtstaatliche Überschuss Portugals 2023 auf 1,2 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird er 2024 voraussichtlich 0,6 % des BIP erreichen, im Jahr 2025 weiter auf 0,4 % des BIP zurückgehen und bei unveränderter Politik im Jahr 2026 bei 0,3 % liegen. Die Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission trägt dem Entwurf des Haushaltsplans 2025 Portugal Rechnung, den die Regierung dem nationalen Parlament im Oktober unterbreitet hat. Der gesamtstaatliche Schuldenstand belief sich Ende 2023 auf 97,9 % des BIP. Der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission zufolge wird die Schuldenquote Ende 2024 voraussichtlich auf 95,7 % des BIP zurückgehen. Ende 2025 dürfte sie weiter auf 92,9 % des BIP und Ende 2026 auf 90,5 % des BIP abnehmen. In der Haushaltsprognose der Kommission werden die politischen Zusagen aus den mittelfristigen Plänen erst als solche berücksichtigt, wenn sie durch konkrete politische Maßnahmen, die glaubhaft angekündigt und hinreichend spezifiziert wurden, untermauert sind.

Nettoausgabenpfad und wichtigste makroökonomische Annahmen im Plan

(16) Der nationale mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan Portugals deckt den Zeitraum 2025-2028 ab und sieht eine Haushaltsanpassung über einen Zeitraum von vier Jahren vor.

(17) Der Plan enthält alle nach Artikel 13 der Verordnung (EU) 2024/1263 erforderlichen Informationen.

(18) Der Plan enthält eine Zusage zu dem in Tabelle 2 angegebenen Nettoausgabenpfad, der einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum von 3,6 % im Zeitraum 2025-2028 entspricht. Das im Plan für den Anpassungszeitraum (2025-2028) gemeldete durchschnittliche Nettoausgabenwachstum steht weitgehend mit dem von der Kommission am 21. Juni 2024 übermittelten Referenzpfad im Einklang ([9]). Im Plan wird von einem schrittweisen Rückgang des Wachstums des potenziellen BIP von 2,4 % im Jahr 2024 auf 1,6 % bis 2028 ausgegangen. Darüber hinaus wird im Plan angenommen, dass die Wachstumsrate des BIP-Deflators von 3,1 % im Jahr 2024 auf 2,6 % im Jahr 2025 und anschließend bis 2028 auf 2,0 % zurückgehen wird.

Tabelle 2: Nettoausgabenpfad und Hauptannahmen im Plan Portugals

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Nettoausgabenwachstum (jährlich, in %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Nettoausgabenwachstum (kumuliert, ab dem Basisjahr 2023, in %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	entfällt

([7]) Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.
([8]) Empfehlung des Rates vom 21. Oktober 2024 zur Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik Portugals.
([9]) Der Unterschied ist rundungsbedingt nicht sichtbar.

	2024	2025	2026	2027	2028	Durchschnittlich über die Laufzeit des Plans 2025-2028
Wachstum des potenziellen BIP (in %)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflation (Wachstum des BIP-Deflators) (in %)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Portugals und Berechnungen der Kommission.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand

(19) Wenn der im Plan zugesagte Nettoausgabenpfad eingehalten wird und die zugrunde liegenden Annahmen eintreten, würde der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge schrittweise von 95,9 % im Jahr 2024 auf 83,2 % des BIP am Ende des Anpassungszeitraums (2028) zurückgehen, wie in der folgenden Tabelle dargestellt. Nach der Anpassung dürfte die Schuldenquote dem Plan zufolge mittelfristig stetig zurückgehen und im Jahr 2038 bei 64,8 % liegen.

Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands und des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos im Plan Portugals

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Portugals.

Dem Plan zufolge würde die gesamtstaatliche Schuldenquote somit bis zum Ende des Anpassungszeitraums (2028) auf einem rückläufigen Pfad gehalten. Dies ist plausibel, da auf der Grundlage der Annahmen des Plans alle deterministischen Stresstests der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission für die zehn Jahre nach dem Anpassungszeitraum einen Rückgang des Schuldenstands erwarten lassen und auch die stochastischen Projektionen mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit auf einen Rückgang des Schuldenstands hindeuten. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Schuldenanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe a und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Auswirkungen der im Plan enthaltenen Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo

(20) Ausgehend vom Nettoausgabenpfad und den Annahmen des Plans würde der gesamtstaatliche Überschuss von 0,3 % des BIP im Jahr 2025 auf 1,3 % des BIP im Jahr 2028 steigen. Dem Plan zufolge würde der gesamtstaatliche Haushaltssaldo den Referenzwert von 3 % des BIP somit am Ende des Anpassungszeitraums (2028) nicht überschreiten. Außerdem würde das gesamtstaatliche Defizit in den zehn Jahren nach dem Anpassungszeitraum (d. h. bis 2038) den Referenzwert von 3 % des BIP nicht überschreiten. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Defizitanforderung gemäß Artikel 6 Buchstabe b und Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Zeitliche Staffelung der Haushaltsanpassung

(21) Die im Plan vorgesehene zeitliche Staffelung der Haushaltsanpassung, gemessen als Veränderung des strukturellen Primärsaldos, weist im Vergleich zu dem grundsätzlich linearen Pfad gemäß Artikel 6 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2024/1263 ein Übergewicht in den letzten Jahren des Anpassungszeitraums auf. Dem Plan zufolge wird diese Staffelung von den Auswirkungen von Vorhaben, die durch Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, auf die Ausgaben bestimmt. Tabelle 4 ist die im Plan angegebene Entwicklung des strukturellen Primärsaldos zu entnehmen. Der Rückgang des strukturellen Primärüberschusses in den Jahren 2025 und 2026 und der Anstieg im Jahr 2027 sind hauptsächlich auf diese Art von Ausgaben zurückzuführen (die schätzungsweise um 0,2 BIP-Prozentpunkte im Jahr 2025 und um 0,6 BIP-Prozentpunkte im Jahr 2026 steigen dürften). Ohne

Berücksichtigung der Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die durch Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, würde die Haushaltsanpassung im Anpassungszeitraum (2025 bis 2028) weitgehend linear bleiben. Ausgehend von den im Plan abgegebenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Klausel zur Absicherung gegen Backloading gemäß Artikel 6 Buchstabe c und der Übergangsbestimmung in Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2024/1263 im Einklang.

Tabelle 4: Entwicklung des strukturellen Primärsaldos im Plan Portugals

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Struktureller Primärsaldo (% des BIP)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Veränderung des strukturellen Primärsaldos (Prozentpunkte)	entfällt	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Quelle: Mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan Portugals.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Defizitresilienz

(22) Wenn die im Plan enthaltenen Annahmen und Zusagen eintreten, würde das strukturelle Defizit im gesamten Anpassungszeitraum unter 1,5 % des BIP bleiben. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen wird daher die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1263 genannte gemeinsame Resilienzmarge weiterhin eingehalten, sodass die zusätzliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/1263 nicht erforderlich ist.

Kohärenz des Plans mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit

(23) Da der gesamtstaatliche Schuldenstand dem Plan zufolge in den Jahren 2025 und 2026 90 % des BIP übersteigen wird, muss die Schuldenquote gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2024/1263 jährlich durchschnittlich um mindestens 1 Prozentpunkt sinken, bis sie unter 90 % fällt, woraufhin sie durchschnittlich um 0,5 Prozentpunkte sinken sollte. Dieser durchschnittliche Rückgang wird für den Zeitraum 2024-2028 berechnet und beträgt 3,0 Prozentpunkte. Ausgehend von den im Plan enthaltenen politischen Zusagen und makroökonomischen Annahmen steht der im Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad folglich mit der Absicherung der Schuldentragfähigkeit im Einklang.

Makroökonomische Annahmen des Plans

(24) Der Plan stützt sich auf eine Reihe von Annahmen, die von den Annahmen abweichen, die die Kommission Portugal am 21. Juni 2024 übermittelt hat. So werden im Plan abweichende Annahmen in Bezug auf sechs Variablen zugrunde gelegt, nämlich die Ausgangslage (d. h. das strukturelle Primärsaldo im Jahr 2024), das Wachstum des potenziellen BIP, den Anstieg des BIP-Deflators, das Wachstum des realen BIP, den nominalen impliziten Zinssatz und die Bestandsanpassungen. Darüber hinaus weist die Haushaltsanpassung ein Übergewicht in den letzten Jahren auf. Nachstehend findet sich eine Bewertung der Unterschiede bei den Annahmen. Die Unterschiede bei den Annahmen, die sich am stärksten auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum auswirken, werden nachstehend einzeln aufgeführt und separat bewertet.

— Im Plan wird von einem um durchschnittlich 0,1 Prozentpunkte höheren Wachstum des potenziellen BIP im Anpassungszeitraum (bis 2028) ausgegangen. Nach dem Ende des Anpassungszeitraums, d. h. ab 2028, nähern sich die Potenzialwachstumsreihen den Vorab-Leitlinien der Kommission an. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums höher ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Insgesamt ergibt sich diese Differenz bis 2028 aus den aktualisierten Reihen zum potenziellen BIP, die Portugal auf der Grundlage der gemeinsam vereinbarten Methode der EU ermittelt hat. Sie wird als plausibel erachtet, da sie durch die kurzfristigen makroökonomischen Projektionen Portugals im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan erklärt wird, die zwar im Einklang mit der Herbstprognose 2024 der Europäischen Kommission stehen, aber etwas günstiger ausfallen als in den Vorab-Leitlinien, da eine leichte Aufwärtskorrektur des Wachstums des realen BIP für den Zeitraum 2022-2023 und eine Aktualisierung gemäß den Bevölkerungsprojektionen von Eurostat vorgenommen wurden. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

— Im Plan wird von einer zeitlichen Staffelung der Haushaltsanpassung – gemessen als Veränderung des strukturellen Primärsaldos – ausgegangen, die verglichen mit der von der Kommission angenommenen linearen Anpassung ein Übergewicht in den Jahren 2027 und 2028 aufweist. Dies trägt dazu bei, dass das im Plan vorgesehene durchschnittliche Nettoausgabenwachstum während des Anpassungszeitraums niedriger ist als gemäß den Annahmen der Kommission. Diese Differenz ist auf die projizierten Auswirkungen von Vorhaben, die

durch Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, auf die Ausgaben zurückzuführen; es wird erwartet, dass die Ausgaben für solche Vorhaben im Jahr 2026 auf 1,0 % des BIP steigen werden (2024: 0,1 % des BIP). Die zeitliche Verschiebung der Haushaltsanpassung nach hinten steht im Einklang mit Artikel 6 Buchstabe c und der Übergangsbestimmung in Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2024/1263. Folglich wird diese Annahme als hinreichend begründet erachtet.

Die verbleibenden Unterschiede gegenüber den Annahmen der Kommission wirken sich nicht wesentlich auf das durchschnittliche Nettoausgabenwachstum aus. Alle Unterschiede bei den Annahmen zusammengenommen führen insgesamt zu einem durchschnittlichen Nettoausgabenwachstum im Plan, das weitgehend mit dem Referenzpfad im Einklang steht. Die Kommission wird die vorstehende Bewertung der Annahmen des Plans bei künftigen Bewertungen hinsichtlich der Einhaltung des Nettoausgabenpfads berücksichtigen.

Haushaltsstrategie des Plans

(25) Laut der indikativen Haushaltsstrategie des Plans werden die Zusagen in Bezug auf die Nettoausgaben durch Ausgabenzurückhaltung und diskretionäre Einnahmenerhöhungen erfüllt. Der Plan enthält zwar einnahmensenkende haushaltspolitische Maßnahmen wie die geplante Aktualisierung der Einkommensteuerregelung für junge Personen, doch wird davon ausgegangen, dass diese durch das Auslaufen der Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich im Jahr 2025 ausgeglichen werden, wie das Auslaufen der Maßnahme zum Einfrieren der CO2-Komponente der Mineralölsteuer und das Auslaufen von Vorhaben, die im Jahr 2027 durch Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Die Angaben zu den politischen Maßnahmen, die erlassen werden sollen, sind in den jährlichen Haushaltsplänen zu bestätigen oder anzupassen sowie zu quantifizieren. Die Umsetzung der indikativen haushaltspolitischen Strategie des Plans ist mit Risiken behaftet, die auf Risiken im Zusammenhang mit dem zunehmenden Ausgabendruck auf Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor und Sozialleistungen zurückgehen. Ferner sind in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2025 die politischen Maßnahmen festgelegt, mit denen die Zusage in Bezug auf die Nettoausgaben für 2025 eingehalten werden soll ([10]).

Reform- und Investitionsabsichten im Plan als Reaktion auf die wichtigsten im Rahmen des Europäischen Semesters benannten Herausforderungen und zur Umsetzung der gemeinsamen Prioritäten der Union

(26) Im Plan werden die politischen Absichten hinsichtlich Reformen und Investitionen dargelegt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters und insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen benannt wurden, angegangen und die gemeinsamen Prioritäten der EU umgesetzt werden sollen. Die Reformen und Investitionen des Plans beruhen auf einem bestehenden Strategiedokument der Regierung („*Grandes Opções 2024-2028*“). In dem Plan werden mehr als 60 Reformen und Investitionen vorgestellt, von denen 27 aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und durch kohäsionspolitische Mittel finanziert werden.

(27) Im Hinblick auf die gemeinsame Priorität eines fairen grünen und digitalen Wandels, die auch die in der Verordnung (EU) 2021/1119 festgelegten Klimaziele umfasst, beinhaltet der Plan Folgendes: die Entwicklung und Umsetzung eines strategischen Wasserplans und die Entwicklung spezifischer Förderprogramme für effiziente Wassernutzung (länderspezifische Empfehlung 2024 zur Wassereffizienz), Maßnahmen zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft (länderspezifische Empfehlungen 2022 und 2023 zur Kreislaufwirtschaft), Investitionen in schnelles mobiles Internet für schwachbesiedelte Gebiete und eine nationale Digitalstrategie (länderspezifische Empfehlung 2019 zur Verbesserung der digitalen Kompetenz), den Bau von Eisenbahninfrastruktur (Schienen und TGV) (länderspezifische Empfehlungen 2020 und 2019 zur Eisenbahninfrastruktur) sowie den Ausbau von Förderprogrammen für Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden, insbesondere von Wohngebäuden, wie im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehen (Aufbau- und Resilienzplan; länderspezifische Empfehlungen 2023 und 2022 zur Energieeffizienz von Gebäuden). In Bezug auf diese gemeinsame Priorität sieht Portugal ferner den Ausbau der Datenvernetzung zwischen Steuer- und Sozialversicherungsbehörden, Registern und Notaren vor, um den länderspezifischen Empfehlungen 2024, 2023 und 2022 zur Effizienz der Steuer- und Sozialschutzsysteme Rechnung zu tragen.

(28) In Bezug auf die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz, einschließlich der europäischen Säule sozialer Rechte, ist in dem Plan Folgendes vorgesehen: eine Erhöhung des nationalen Mindestlohns (länderspezifische Empfehlungen 2020 und 2019 zu Arbeitsmarkt und Sozialschutz) und eine Maßnahme zur Gewährleistung des allgemeinen und kostenlosen Zugangs zu Kinderbetreuungs- und Vorschuleinrichtungen (länderspezifische Empfehlungen 2020 und 2019 zur Wirksamkeit und Angemessenheit des Sozialschutzes), arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, einschließlich Weiterbildungs- und Umschulungsprogrammen, wie im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehen (länderspezifische Empfehlungen 2020 und 2019 zu Kompetenzen und Bildung), die Schaffung einer Investitionslinie für Start-up-Unternehmen und Risikokapital durch Einrichtung eines Fonds für Hybridkapitalbeteiligungen (länderspezifische Empfehlung 2020 zu Innovation), eine Reform der Insolvenzregelungen, um die Bearbeitung und gerichtliche Entscheidungen zu beschleunigen, wie ebenfalls im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehen (länderspezifische Empfehlung 2019 zur Steigerung der Effizienz von Insolvenz- und Beitreibungsverfahren), eine Reform der Unternehmensberichterstattung im Zusammenhang mit Verpflichtungen des öffentliches Dienstes und staatlichen Ausgleichsleistungen (länderspezifische Empfehlung 2019 zu staatseigenen

([10]) Siehe die Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.

Unternehmen), ein mehrjähriger Investitionsplan für den nationalen Gesundheitsdienst und ein Plan für körperliche Betätigung und Sport (länderspezifische Empfehlung 2020 zur Gesundheitsversorgung) sowie die Vereinfachung der Steuerregelung im Zusammenhang mit Unternehmensumstrukturierungen und Unternehmenszusammenschlüssen (länderspezifische Empfehlung 2024 zur Verbesserung der Wirksamkeit des Steuersystems).

(29) In Bezug auf die gemeinsame Priorität der Energieversorgungssicherheit sieht der Plan Folgendes vor: eine Reform zur Straffung der Lizenzvergabe für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien („Estrutura de Missão para licenciamento das energias renováveis“ – EMER 2030), die auch Teil des REPowerEU-Kapitels des Aufbau- und Resilienzplans ist (länderspezifische Empfehlungen 2023 und 2022 zur Vereinfachung und Digitalisierung von Genehmigungen für die Nutzung erneuerbarer Energien), Maßnahmen zur Gewährleistung einer stärker integrierten, koordinierten und effizienten Planung der Energienetze sowie eine nationale Strategie für die Kenntnis, Ermittlung und nachhaltige Nutzung von kritischen und strategischen Rohstoffen.

(30) In Bezug auf die gemeinsame Priorität der Verteidigungsfähigkeiten ist in dem Plan vorgesehen, die Kapazitäten der Verteidigungsindustrie durch verstärkte Investitionen in Neuausrüstung, Material und die Modernisierung militärischer Anlagen auszubauen und die Verfahren für die Vergabe spezieller öffentlicher Aufträge im Verteidigungsbereich zu überprüfen.

(31) Der Plan enthält darüber hinaus Informationen zur Kohärenz und – sofern zutreffend – zur Komplementarität mit den Fonds der Kohäsionspolitik und dem Aufbau- und Resilienzplan Portugals. Portugal geht auf das Zusammenspiel zwischen Reformen und Investitionen im Rahmen der nationalen strategischen Herausforderungen, des Aufbau- und Resilienzplans und der Partnerschaftsvereinbarung ein, und – wo dies angebracht ist – auch auf Verknüpfungen zwischen den einschlägigen kohäsionspolitischen Programmen, den Maßnahmen im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans und der europäischen Säule sozialer Rechte.

(32) Der Plan soll einen Beitrag zur Deckung des Bedarfs an öffentlichen Investitionen in Portugal in Bezug auf die gemeinsamen Prioritäten der Union leisten. Für die gemeinsame Priorität des fairen grünen und digitalen Wandels nennt Portugal Folgendes als erforderlich: einen Plan für vernetzte Infrastruktur zur Verbesserung der Wassernutzungseffizienz, Maßnahmen für die Wiederherstellung und den Schutz der Natur, einen nationalen Pakt für den Wald, weitere Maßnahmen für eine bessere Widerstandsfähigkeit und Anpassung an den Klimawandel von Küstengebieten sowie Investitionen in die Digitalisierung und technologische Innovation. Für die gemeinsame Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz gibt Portugal weitere Unterstützungsmaßnahmen für Opfer von häuslicher Gewalt und Menschenhandel als erforderlich an. Im Hinblick auf die Energieversorgungssicherheit werden weitere Anstrengungen zur Diversifizierung des Energiemixes und zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen sowie zur besseren Bewirtschaftung geologischer Ressourcen und kritischer Rohstoffe als erforderlich aufgeführt. Um die Verteidigungsfähigkeit zu stärken, hat Portugal Finanzierungs- und Investitionslücken bei den Streitkräften ermittelt und die Notwendigkeit genannt, militärische Laufbahnen attraktiver zu gestalten.

Fazit der Bewertung der Kommission

(33) Nach Auffassung der Kommission erfüllt der Plan Portugals in seiner Gesamtheit die Anforderungen der Verordnung (EU) 2024/1263.

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNG DES RATES

(34) Der Rat begrüßt den mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan Portugals und ist der Auffassung, dass seine vollständige Umsetzung dazu beitragen würde, gesunde öffentliche Finanzen zu gewährleisten und die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung sowie ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu unterstützen.

(35) Der Rat nimmt die Bewertung des Plans durch die Kommission zur Kenntnis. Der Rat ersucht die Kommission jedoch, ihre Bewertungen künftiger Pläne in von den Empfehlungen der Kommission für Empfehlungen des Rates getrennten Dokumenten vorzulegen.

(36) Der Rat nimmt Kenntnis von der Bewertung des Nettoausgabenpfads und der wichtigsten makroökonomischen Annahmen im Plan, auch in Bezug auf die Vorab-Leitlinien der Kommission, sowie der Auswirkungen des Nettoausgabenpfads des Plans auf das gesamtstaatliche Defizit und den gesamtstaatlichen Schuldenstand. Der Rat nimmt die Einschätzung der Kommission zur Kenntnis, dass die makroökonomischen und haushaltspolitischen Annahmen zwar in einigen Fällen von den Annahmen der Kommission abweichen, auch um aktualisierte makroökonomische und haushaltspolitische Daten zu berücksichtigen, insgesamt aber hinreichend begründet sind und auf stichhaltigen wirtschaftlichen Argumenten beruhen. Der Rat nimmt Kenntnis von der breiteren Haushaltsstrategie des Plans und der Risiken für die Aussichten, die das Eintreten des makroökonomischen Szenarios und der zugrunde liegenden Annahmen sowie die Verwirklichung des Nettoausgabenpfads des Plans beeinträchtigen könnten. Insbesondere nimmt der Rat zur Kenntnis, dass die zugrunde liegenden Konsolidierungsanstrengungen – mit Ausnahme der Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die durch Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden – dem Plan zufolge während der Laufzeit des Plans linear sind. Der Rat begrüßt, dass einschlägige Interessenträger vor der Vorlage des Plans auf nationaler Ebene einbezogen wurden. Der Rat nimmt ferner zur Kenntnis, dass durch geopolitische Risiken Druck auf die Verteidigungsausgaben entstehen kann.

(37) Der Rat erwartet, dass Portugal bereit ist, seine Haushaltsstrategie erforderlichenfalls anzupassen, um die Verwirklichung seines Nettoausgabenpfads sicherzustellen. Der Rat ist entschlossen, die wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Entwicklungen – auch jene, die dem Szenario des Plans zugrunde liegen, – aufmerksam zu überwachen.

(38) Der Rat ist der Auffassung, dass weitere Beratungen über ein gemeinsames Verständnis der Auswirkungen der kumulierten Nettoausgaben-Wachstumsraten auf die jährliche Überwachung vor der nächsten Runde der haushaltspolitischen Überwachung erforderlich sind.

(39) Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die erforderlichen und beabsichtigten Reformen und Investitionen beschreibt, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters benannt wurden, angegangen werden sollen, und er betont, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass diese Reformen und Investitionen umgesetzt werden. Der Rat wird diese Reformen und Investitionen auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Berichte bewerten und ihre Umsetzung im Rahmen des Europäischen Semesters überwachen.

(40) Der Rat sieht den jährlichen Fortschrittsberichten Portugals erwartungsvoll entgegen, die insbesondere Informationen über die Fortschritte bei der Umsetzung des Nettoausgabenpfads gemäß der Festsetzung durch den Rat und bei der Umsetzung umfassenderer Reformen und Investitionen im Rahmen des Europäischen Semesters enthalten.

(41) Der Rat sollte Portugal gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2024/1263 empfehlen, den im Plan festgelegten Nettoausgabenpfad einzuhalten —

EMPFIEHLT Portugal

1. sicherzustellen, dass das Nettoausgabenwachstum die in Anhang I dieser Empfehlung festgelegten Obergrenzen nicht überschreitet.

Geschehen zu Brüssel am 21. Januar 2025.

Im Namen des Rates

Der Präsident

A. DOMAŃSKI

ANHANG I

Maximales Wachstum der Nettoausgaben
(jährliche und kumulierte Wachstumsraten, nominal)

Portugal

Jahr		2025	2026	2027	2028
Wachstumsrate (%)	Jährlich	5,0	5,1	1,2	3,3
	Kumuliert (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) Kumulierte Wachstumsraten bezogen auf das Basisjahr 2023. Die kumulierten Wachstumsraten werden bei der jährlichen Überwachung der Ex-post-Einhaltung im Kontrollkonto verwendet.