Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/641

10.2.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 januari 2025

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal

(C/2025/641)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name artikel 17,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

(1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht ([1]), de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 betreffende de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten ([2]), en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten ([3]) vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader beoogt gezonde en houdbare overheidsfinanciën te bevorderen, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen te stimuleren, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. Het bevordert tevens de nationale verantwoordelijkheid, legt de focus meer op de middellange termijn en combineert dit met een doeltreffendere en coherentere handhaving van de regels.

(2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen: i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld, onder meer aan het einde van de aanpassingsperiode, een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor een netto-uitgavenpad ([4]) worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan effectief een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

(3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

([1]) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L van 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(4) Op aanbeveling van de Commissie neemt de Raad vervolgens een aanbeveling aan waarin het netto-uitgavenpad van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de begrotingsaanpassingsperiode worden goedgekeurd.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN PORTUGAL

(5) Op 11 oktober 2024 heeft Portugal zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Portugal aangevoerde redenen.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

(6) Ter structurering van de dialoog die moet leiden tot de indiening van nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn, heeft de Commissie op 21 juni 2024 overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2024/1263 het referentiepad ([5]) aan Portugal toegezonden. De Commissie heeft het referentiepad op 11 oktober 2024 bekendgemaakt ([6]). Het referentiepad is risicogebaseerd en zorgt ervoor dat de overheidsschuld tegen het einde van de begrotingsaanpassingsperiode en zonder verdere begrotingsmaatregelen na de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op middellange termijn op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort tijdens de aanpassingsperiode tot onder 3 % van het bbp wordt teruggebracht en op middellange termijn onder die referentiewaarde blijft. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. Overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2024/1263 komt het referentiepad ook overeen met de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort. Het referentiepad van Portugal bepaalt dat op basis van de aannamen van de Commissie waarop de in juni 2024 verstrekte voorafgaande richtsnoeren gebaseerd zijn en uitgaande van een aanpassingsperiode van vier jaar, de netto-uitgaven niet sneller mogen groeien dan de waarden in tabel 1. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 3,6 % gedurende de aanpassingsperiode (2025-2028).

Tabel 1: Referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 aan Portugal heeft verstrekt

	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde 2025-2028
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Bron: berekeningen van de Commissie.

(7) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 hebben Portugal en de Commissie tussen juli en oktober 2024 een technische dialoog gevoerd. De dialoog was toegespitst op het door Portugal beoogde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen (met name betreffende potentiële groeiramingen), de uitzondering op de waarborg om geen uitstel toe te staan, en de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie op het gebied van een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

(8) Volgens de informatie die Portugal in zijn plan heeft verstrekt, zijn de relevante nationale belanghebbenden (met inbegrip van de sociale partners) niet geraadpleegd vóór de indiening als bedoeld in artikel 11, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263, in overeenstemming met de overgangsbepalingen van artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263.

(9) De nationale begrotingsraad ("*Conselho das Finanças Públicas*") heeft een advies uitgebracht over de macro-economische prognose en de macro-economische aannamen die aan het meerjarige netto-uitgavenpad ten grondslag liggen. De begrotingsraad heeft geconcludeerd dat de prognoses voor de economische groei en de bbp-deflator plausibel lijken, maar heeft voorbehoud gemaakt bij de ramingen voor de potentiële groei en de outputgap, die verband houden met de aannemelijkheid ervan in het licht van het algemene macro-economische scenario van het plan.

([5]) De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten paden zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar). Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. Het referentiepad is berekend op basis van de in de *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Het is gebaseerd op de voorjaarsprognose 2024 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2033, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke *vergrijzingsverslag 2024* van de Commissie en de Raad (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) Op 11 oktober 2024 is het plan aan het nationale parlement voorgelegd.

Andere gerelateerde processen

(11) Portugal heeft op 15 oktober 2024 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op 26 november 2024 een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen ([7]).

(12) De Raad heeft op 21 oktober 2024 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Portugal gericht ([8]).

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

(13) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Achtergrond: macro-economische en budgettaire situatie en vooruitzichten

(14) De economische activiteit in Portugal is in 2023 met 2,5 % gegroeid ten gevolge van binnenlandse vraag en uitvoer van diensten. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie groeit de economie in 2024 naar verwachting met 1,7 %, voornamelijk dankzij de particuliere en overheidsconsumptie. In 2025 zal het reële bbp naar verwachting stijgen met 1,9 %, ten gevolge van een verwachte versnelling van de investeringen. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting stijgen met 2,1 %, verder ondersteund door investeringen en particuliere en overheidsconsumptie. Gedurende de prognoseperiode (d.w.z. 2024-2026) zal de potentiële bbp-groei in Portugal naar verwachting afnemen van 2,5 % in 2023 tot 1,9 % in 2026, ten gevolge van een lagere arbeidsbijdrage die de voorspelde afname van de bevolking in de werkende leeftijd weerspiegelt. Het werkloosheidspercentage bedroeg in 2023 6,5 % en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 6,4 % in 2024, 6,3 % in 2025 en 6,2 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 6,9 % in 2023 tot 3,8 % in 2024 en zal uitkomen op 2,5 % in 2025 en 2,2 % in 2026.

(15) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidsoverschot van Portugal in 2023 1,2 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal het overschot in 2024 naar verwachting 0,6 % van het bbp bereiken, verder dalen tot 0,4 % van het bbp in 2025 en, bij ongewijzigd beleid, tot 0,3 % in 2026. De najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie omvat de ontwerpbegroting van Portugal voor 2025 die de regering in oktober aan het nationale parlement heeft voorgesteld. De overheidsschuld bedroeg eind 2023 97,9 % van het bbp. Volgens de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie zal de schuldquote eind 2024 naar verwachting dalen tot 95,7 % van het bbp. Naar verwachting zal de schuldquote eind 2025 verder dalen tot 92,9 % van het bbp en eind 2026 tot 90,5 %. In de begrotingsprognose van de Commissie worden de beleidstoezeggingen in de plannen voor de middellange termijn pas in aanmerking genomen als zij worden geschraagd door concrete beleidsmaatregelen die op geloofwaardige wijze zijn aangekondigd en voldoende zijn gespecificeerd.

Netto-uitgavenpad en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

(16) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal bestrijkt de periode 2025-2028 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van vier jaar.

(17) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie.

(18) Het plan bevat de toezegging dat het in tabel 2 aangegeven netto-uitgavenpad zal worden aangehouden, dat overeenkomt met een gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 3,6 % in de jaren 2025-2028. De in het plan opgenomen gemiddelde groei van de netto-uitgaven tijdens de aanpassingsperiode (2025-2028) is grotendeels in overeenstemming met ([9]) het referentiepad dat de Commissie op 21 juni 2024 heeft toegezonden. Het plan berust op de aanname dat de potentiële bbp-groei geleidelijk zal afnemen van 2,4 % in 2024 tot 1,6 % in 2028. Verder berust het plan op de verwachting dat het groeipercentage van de bbp-deflator zal dalen van 3,1 % in 2024 tot 2,6 % in 2025 en daarna tot 2,0 % tot 2028.

Tabel 2: Netto-uitgavenpad en belangrijkste aannamen in het plan van Portugal

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Groei van de netto-uitgaven (cumulatief, vanaf referentiejaar 2023, %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	n.v.t.

([7]) Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Portugal, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.
([8]) Aanbeveling van de Raad van 21 oktober 2024 inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Portugal.
([9]) Het verschil is door afronding niet zichtbaar.

	2024	2025	2026	2027	2028	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2028
Potentiële bbp-groei (%)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen voor de overheidsschuld van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(19) Indien het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk dalen van 95,9 % van het bbp in 2024 tot 83,2 % aan het einde van de aanpassingsperiode (2028), volgens de onderstaande tabel. Na de aanpassing zal de schuldquote volgens het plan op middellange termijn gestaag dalen tot 64,8 % in 2038.

Tabel 3: Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Overheidsschuld (% v.h. bbp)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Overheidssaldo (% v.h. bbp)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal.

Volgens het plan zou de overheidsschuldquote dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) een neerwaartse trend blijven vertonen. Dit is plausibel, aangezien op basis van de aannamen van het plan wordt verwacht dat de schuld in de tien jaar na de aanpassingsperiode zal dalen in het kader van alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie, en de stochastische prognoses aangeven dat de schuld met een voldoende hoge waarschijnlijkheid zal afnemen. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de schuldvereiste van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen voor het overheidssaldo van de netto-uitgaventoezeggingen van het plan

(20) Op basis van het netto-uitgavenpad en de aannamen van het plan zou het overheidsoverschot toenemen van 0,3 % van het bbp in 2025 tot 1,3 % van het bbp in 2028. Volgens het plan zou het overheidssaldo dus aan het einde van de aanpassingsperiode (2028) de referentiewaarde van 3 % van het bbp niet overschrijden. Bovendien zou het overheidstekort in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2038) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de tekortvereiste van artikel 6, punt b), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing

(21) Het tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing, gemeten als de verandering in het structurele primaire saldo, zoals beschreven in het plan, is uitgesteld in vergelijking met het lineaire pad waarnaar als regel wordt verwezen in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263. Volgens het plan wordt dit begrotingsaanpassingsprofiel bepaald door de gevolgen voor de uitgaven van projecten die met leningen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd. Tabel 4 toont de ontwikkeling van het structurele primaire saldo volgens het plan. De daling in 2025 en 2026 van het structurele primaire overschot, en de stijging in 2027, worden voornamelijk verklaard door dit soort uitgaven (die naar schatting toenemen met respectievelijk 0,2 en 0,6 procentpunten van het bbp in 2025 en 2026). Wanneer geen rekening wordt gehouden met de uitgaven voor projecten die met leningen van de herstel- en

veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, zou de begrotingsaanpassing gedurende de aanpassingsperiode (2025 tot 2028) grotendeels lineair blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad dan ook in overeenstemming met de in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde waarborg om geen uitstel toe te staan, en de in artikel 36, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde overgangsbepaling.

Tabel 4: Ontwikkeling van het structurele primaire saldo in het plan van Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Structureel primair saldo (% van het bbp)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Wijziging van het structurele primaire saldo (procentpunt(en))	n.v.t.	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Bron: budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal.

Consistentie tussen het plan en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort

(22) Als de aannamen en toezeggingen van het plan werkelijkheid worden, zou het structurele tekort gedurende de hele aanpassingsperiode onder de 1,5 % van het bbp blijven. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan zal de in artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge dan ook verder in acht worden genomen, zodat de in artikel 8, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde extra verbetering van het structurele primaire saldo niet vereist is.

Consistentie tussen het plan en de schuldhoudbaarheidswaarborg

(23) Aangezien de overheidsschuld volgens het plan in 2025 en 2026 meer dan 90 % van het bbp zal bedragen, moet de schuldquote, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1263, met gemiddeld ten minste 1 procentpunt per jaar afnemen totdat die onder 90 % daalt, waarna zij met gemiddeld 0,5 procentpunten moet dalen. Deze gemiddelde afname wordt berekend over de periode 2024-2028 en bedraagt 3,0 procentpunten. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad in overeenstemming met de schuldhoudbaarheidswaarborg.

Macro-economische aannamen van het plan

(24) Het plan is gebaseerd op aannamen die afwijken van de aannamen van de Commissie die op 21 juni 2024 aan Portugal zijn toegezonden. In het plan worden met name verschillende aannamen gehanteerd voor zes variabelen, namelijk het uitgangspunt (d.w.z. het structureel primair saldo in 2024), de potentiële bbp-groei, de bbp-deflatorgroei, de groei van het reële bbp, de nominale impliciete rente en de stock-flow adjustments. Bovendien wordt de begrotingsaanpassing uitgesteld. Een beoordeling van de verschillen in aannamen is hieronder weergegeven. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.

— Het plan gaat uit van een iets hogere potentiële bbp-groei, met gemiddeld 0,1 procentpunt gedurende de aanpassingsperiode (tot 2028). Na afloop van de aanpassingsperiode, d.w.z. vanaf 2028, beweegt de potentiële groei zich in de richting van de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie. Dit draagt bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Over het geheel genomen is dit verschil tot 2028 het resultaat van de bijgewerkte reeks voor het potentiële bbp, uitgevoerd door Portugal en gebaseerd op de door de EU gezamenlijk overeengekomen methodologie. Het wordt aannemelijk geacht omdat het wordt verklaard door de macro-economische prognoses op korte termijn in het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal, die iets gunstiger zijn dan in de voorafgaande richtsnoeren maar in overeenstemming zijn met de najaarsprognose 2024 van de Europese Commissie door een licht opwaartse herziening van de reële bbp-groei voor 2022-2023 en door de bijgewerkte bevolkingsprognoses van Eurostat. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

— In het plan wordt uitgegaan van een tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing, gemeten als de verandering in het structurele primaire saldo, dat is uitgesteld tot 2027 en 2028, terwijl de Commissie uitgaat van een lineaire aanpassing. Dit draagt bij tot een lagere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan dan op basis van de aannamen van de Commissie. Dit verschil wordt veroorzaakt door de

verwachte gevolgen voor de uitgaven van projecten die worden gefinancierd met leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die naar verwachting zullen toenemen tot 1,0 % van het bbp in 2026, vergeleken met 0,1 % van het bbp in 2024. Uitstel van de begrotingsaanpassing is in overeenstemming met artikel 6, punt c), en de overgangsbepaling in artikel 36, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263. Bijgevolg wordt deze aanname naar behoren gemotiveerd geacht.

De resterende verschillen hebben geen significante gevolgen voor de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Over het algemeen leiden alle verschillen in aannamen samen tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die in grote lijnen overeenkomt met het referentiepad. De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van het netto-uitgavenpad rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

(25) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de netto-uitgaventoezeggingen door zowel uitgavenbeheersing als discretionaire verhogingen van de ontvangsten worden nagekomen. In het plan worden weliswaar inkomstenverlagende budgettaire beleidsmaatregelen voorgesteld, zoals de geplande actualisering van de inkomstenbelasting voor jongeren, maar deze zullen naar verwachting worden gecompenseerd door de afbouw van noodmaatregelen op energiegebied in 2025, zoals het afschaffen van het koolstoftarief in het kader van de brandstofbelasting en de geleidelijke stopzetting van projecten die worden gefinancierd met leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2027. De specificatie van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd. Er bestaan risico's met betrekking tot de uitvoering van de indicatieve begrotingsstrategie in het plan, die voortvloeien uit risico's in verband met de toenemende druk op de overheidsuitgaven voor lonen en sociale overdrachten. Bovendien specificeert de ontwerpbegroting voor 2025 de beleidsmaatregelen waarmee de netto-uitgaventoezegging voor 2025 zal worden gerealiseerd ([10]).

Hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

(26) In het plan worden beleidsvoornemens met betrekking tot hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de LSA's, en om werk te maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. De hervormingen en investeringen in het plan zijn gebaseerd op een bestaand strategiedocument van de overheid (*"Grandes Opções 2024-2028"*). Het plan telt meer dan 60 hervormingen en investeringen, waarvan er 27 worden aangemerkt als financieel ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en fondsen van het cohesiebeleid.

(27) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van een rechtvaardige groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, bevat het plan de ontwikkeling en uitvoering van een strategisch waterplan en de ontwikkeling van specifieke programma's ter bevordering van de efficiëntie van het watergebruik (LSA uit 2024 inzake waterefficiëntie); maatregelen ter verbetering van het afvalbeheer en ter bevordering van de circulaire economie (LSA's uit 2022 en 2023 inzake circulaire economie); de investering in hogesnelheidsnetwerken voor mobiel internet voor gebieden met een lage dichtheid en een nationale digitale strategie (LSA uit 2019 inzake verbetering van de digitale geletterdheid); de bouw van spoorweginfrastructuur (spoor en TGV) (LSA's uit 2020 en 2019 inzake spoorweginfrastructuur); en versterkingsprogramma's ter ondersteuning van investeringen in energie-efficiëntie in gebouwen, met name in woongebouwen, zoals opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan (LSA's uit 2023 en 2022 inzake energie-efficiëntie in gebouwen). Ten aanzien van deze gemeenschappelijke prioriteit heeft Portugal ook het vergroten van de gegevensinterconnecties tussen belasting- en socialezekerheidsinstanties, registers en notarissen opgenomen, waarmee wordt beoogd om gevolg te geven aan de LSA's uit 2024, 2023 en 2022 inzake de efficiëntie van de belasting- en socialezekerheidsstelsels.

(28) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, bevat het plan een verhoging van het nationale minimumloon (LSA's uit 2020 en 2019 inzake de arbeidsmarkt en sociale bescherming) en een maatregel om de universele en gratis toegang tot kinderopvang en voorschoolse opvang te garanderen (LSA's uit 2020 en 2019 inzake de doeltreffendheid en toereikendheid van de sociale bescherming); acties in verband met arbeidsmarktbeleid, waaronder bijscholings- en omscholingsprogramma's zoals opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan (LSA's uit 2020 en 2019 inzake vaardigheden en onderwijs); het creëren van een investeringslijn voor startende ondernemingen en durfkapitaal via de oprichting van een fonds voor hybride aandeleninvesteringen (LSA uit 2020 inzake innovatie); een hervorming van insolventieregelingen om de verwerking en gerechtelijke beslissingen te versnellen, die ook in het herstel- en veerkrachtplan is opgenomen (LSA uit 2019 inzake het efficiënter maken van insolventie- en invorderingsprocedures); een hervorming van de bedrijfsrapportage met betrekking tot openbaredienstverplichtingen en

([10]) Zie het advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Portugal van 26.11.2024, C(2024) 9063 final.

overheidscompensatie (LSA uit 2019 inzake staatsbedrijven); een meerjareninvesteringsplan voor de nationale gezondheidszorg en een plan voor lichaamsbeweging en sport (LSA uit 2020 inzake gezondheidszorg); en de vereenvoudiging van het belastingregime in verband met bedrijfsherstructureringen en fusies (LSA uit 2024 inzake de verbetering van de doeltreffendheid van het belastingstelsel).

(29) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid, bevat het plan een hervorming om de vergunningverlening voor hernieuwbare-energieprojecten te stroomlijnen (Mission Structure for the Licensing of Renewable Energy Projects — EMER 2030), die ook deel uitmaakt van het REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan (LSA's uit 2023 en 2022 inzake de vereenvoudiging en digitalisering van vergunningen voor de inzet van hernieuwbare energie); maatregelen om te zorgen voor een meer geïntegreerde, gecoördineerde en efficiënte planning van energienetten; en een nationale strategie voor de kennis, identificatie en duurzame exploitatie van kritieke en strategische grondstoffen.

(30) Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens, bevat het plan de versterking van vermogens in de defensie-industrie door meer te investeren in heruitrusting, materiaal en modernisering van militaire installaties; en het herzien van de procedures voor specifieke overheidsopdrachten op defensiegebied.

(31) Het plan bevat informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Portugal. Portugal heeft verbanden gelegd tussen hervormingen en investeringen in het kader van de nationale strategische uitdagingen, het herstel- en veerkrachtplan en de partnerschapsovereenkomst, en heeft waar nodig de relevante cohesiebeleidsprogramma's, maatregelen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan en de Europese pijler van sociale rechten aan elkaar gekoppeld.

(32) Het plan heeft ten doel bij te dragen aan de nodige overheidsinvesteringen van Portugal in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit inzake een rechtvaardige groene en digitale transitie, noemt Portugal de behoefte aan een plan voor een onderling verbonden infrastructuurnetwerk om de efficiëntie van het watergebruik te verbeteren, maatregelen voor herstel en natuurbehoud, de behoefte aan een nationaal pact voor de bossen en meer veerkrachtmaatregelen in kustgebieden om zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering en de noodzaak om te investeren in digitalisering en technologische innovatie. Ten aanzien van de gemeenschappelijke prioriteit op het gebied van sociale en economische veerkracht, noemt Portugal de behoefte aan meer steunmaatregelen voor slachtoffers van huiselijk geweld en mensenhandel. Wat betreft de energiezekerheid, noemt Portugal de noodzaak van voortdurende inspanningen om de energiemix te diversifiëren en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en te zorgen voor beter beheer van geologische hulpbronnen en kritieke grondstoffen. Tot slot wijst Portugal, met het oog op de versterking van de defensievermogens, op lacunes in de financiering van en investeringen in het leger en op de noodzaak om een militaire loopbaan aantrekkelijker te maken.

Conclusie van de beoordeling van de Commissie

(33) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Portugal aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE VAN DE RAAD

(34) De Raad is ingenomen met het budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal en is van oordeel dat de volledige uitvoering ervan zou helpen gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.

(35) De Raad neemt nota van de beoordeling van het plan door de Commissie. De Raad verzoekt de Commissie echter om bij toekomstige plannen haar beoordeling in een afzonderlijk document op te nemen, los van haar aanbevelingen voor aanbevelingen van de Raad.

(36) De Raad neemt nota van de beoordeling door de Commissie van het netto-uitgavenpad en de belangrijkste macro-economische aannamen in het plan, onder meer met betrekking tot de voorafgaande richtsnoeren van de Commissie, alsook van de gevolgen van het netto-uitgavenpad in het plan voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De Raad neemt nota van de beoordeling van de Commissie dat de macro-economische en budgettaire aannamen, hoewel zij in sommige gevallen afwijken van de aannamen van de Commissie, onder meer om rekening te houden met geactualiseerde macro-economische en begrotingsgegevens, over het algemeen naar behoren gerechtvaardigd zijn en door deugdelijke economische argumenten worden onderbouwd. De Raad neemt nota van de brede begrotingsstrategie van het plan en de risico's voor de vooruitzichten, die invloed kunnen hebben op het al dan niet werkelijkheid worden van het macro-economische scenario en de onderliggende aannamen en de uitvoering van het netto-uitgavenpad van het plan. De Raad neemt er met name nota van dat, volgens het plan, met uitzondering van de uitgaven in verband met projecten die worden gefinancierd met leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de onderliggende budgettaire aanpassingsinspanning gedurende de periode van het plan lineair is. De Raad stelt op prijs dat de relevante belanghebbenden voorafgaand aan de indiening van het plan zijn geraadpleegd op nationaal niveau. De Raad merkt ook op dat de defensie-uitgaven onder druk kunnen komen te staan door geopolitieke risico's.

(37) De Raad verwacht dat Portugal klaar staat om zijn begrotingsstrategie waar nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat zijn netto-uitgavenpad wordt gevolgd. De Raad besluit de economische en budgettaire ontwikkelingen, met inbegrip van die welke ten grondslag liggen aan het scenario van het plan, nauwlettend te volgen.

(38) De Raad is van oordeel dat er tijdig voor de volgende ronde van het begrotingstoezicht verdere besprekingen nodig zijn om samen overeenstemming te bereiken over de implicaties van de cumulatieve groeipercentages van de netto-uitgaven voor het jaarlijkse toezicht.

(39) De Raad neemt nota van de beschrijving van de Commissie van de hervormingen en investeringsbehoeften en -voornemens als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, en benadrukt dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat dergelijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd. De Raad zal, op basis van de door de Commissie ingediende verslagen, dergelijke hervormingen en investeringen beoordelen en in het kader van het Europees Semester toezien op de uitvoering ervan.

(40) De Raad ziet uit naar de jaarlijkse voortgangsverslagen van Portugal, met daarin met name informatie over de vorderingen bij de uitvoering van het door de Raad vastgestelde netto-uitgavenpad, en over de uitvoering van bredere hervormingen en investeringen in het kader van het Europees Semester.

(41) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moet het in het plan vastgelegde netto-uitgavenpad door de Raad aan Portugal worden aanbevolen,

BEVEELT AAN dat Portugal:

1. Waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

A. DOMAŃSKI

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Portugal

Jaar		2025	2026	2027	2028
Groeipercentage (%)	Per jaar	5,0	5,1	1,2	3,3
	Cumulatief (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2023. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.