C/2025/641

10.2.2025

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 21 januari 2025

om godkännande av Portugals nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan

(C/2025/641)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR UTFÄRDAT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 121,

med beaktande av förordning (EU) 2024/1263, särskilt artikel 17,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

(1) EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning trädde i kraft den 30 april 2024. De centrala delarna av EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning ([1]), tillsammans med den ändrade förordningen (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott ([2]), och det ändrade rådsdirektivet 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk ([3]). Syftet med ramverket är att främja sunda och hållbara offentliga finanser och en hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar samt förhindra alltför stora offentliga underskott. Ramverket främjar också nationellt ägarskap och har en större medelfristig inriktning, i kombination med ett mer effektivt och enhetligt säkerställande av regelefterlevnad.

(2) I centrum för det nya ramverket för ekonomisk styrning står de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer som medlemsstaterna lämnar in till rådet och kommissionen. Planerna ska uppfylla två mål: dels i) bland annat säkerställa att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut följer en sannolikt nedåtgående bana eller ligger kvar på en sund nivå och att det offentliga underskottet minskas till, och ligger kvar på, en nivå under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt och dels ii) säkerställa det faktiska genomförandet av reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och hantera EU:s gemensamma prioriteringar. Varje plan ska därför innehålla ett medelfristigt åtagande om en nettoutgiftsbana ([4]) som i praktiken fastställer en budgetrestriktion under planens löptid, dvs. fyra eller fem år (beroende på valperiodens normala längd i medlemsstaten). Planen ska dessutom redogöra för hur den berörda medlemsstaten kommer att säkerställa det faktiska genomförandet av reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt i de landsspecifika rekommendationerna (inbegripet, i tillämpliga fall, utmaningar i samband med förfarandet vid makroekonomiska obalanser) och hur medlemsstaten kommer att hantera unionens gemensamma prioriteringar. Perioden för finanspolitisk anpassning löper över fyra år och kan förlängas med upp till tre år om medlemsstaten åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar som uppfyller kriterierna i förordning (EU) 2024/1263.

(3) När planen har lämnats in ska kommissionen bedöma om den uppfyller kraven i förordning (EU) 2024/1263.

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EU) 2024/1263, dvs. offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

(4) Rådet ska därefter, på kommissionens rekommendation, anta en rekommendation för att ange den berörda medlemsstatens nettoutgiftsbana och, i tillämpliga fall, godkänna de reform- och investeringsåtaganden som ligger till grund för en förlängning av perioden för finanspolitisk anpassning.

ÖVERVÄGANDEN RÖRANDE PORTUGALS NATIONELLA MEDELFRISTIGA FINANS- OCH STRUKTURPOLITISKA PLAN

(5) Den 11 oktober 2024 lämnade Portugal in sin nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan till rådet och kommissionen. Det skedde sedan en förlängning av den tidsfrist som anges i artikel 36 i förordning (EU) 2024/1263 överenskommits med kommissionen med anledning av de skäl som Portugal uppgett.

Förfarande före inlämnande av planen

(6) Som ram för den dialog som leder fram till inlämnandet av nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer översände kommissionen den 21 juni 2024 i enlighet med artikel 9 i förordning (EU) 2024/1263 en referensbana till Portugal ([5]). Kommissionen offentliggjorde referensbanan den 11 oktober 2024 ([6]). Referensbanan är riskbaserad och säkerställer att den offentliga skulden senast vid slutet av perioden för finanspolitisk anpassning och utan ytterligare budgetåtgärder efter anpassningsperioden följer en sannolikt nedåtgående bana eller ligger kvar på en sund nivå på medellång sikt, samt att det offentliga underskottet minskas till under 3 % av BNP under anpassningsperioden och ligger kvar på en nivå under det referensvärdet på medellång sikt. Medellång sikt definieras här som en tioårsperiod efter anpassningsperiodens slut. I enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordning (EU) 2024/1263 överensstämmer referensbanan även med skyddsmekanismen för skuldhållbarhet och skyddsmekanismen för underskottsresiliens. I referensbanan för Portugal anges att nettoutgifterna, på grundval av kommissionens antaganden som låg till grund för den förhandsvägledning som översändes i juni 2024 och med en anpassningsperiod på fyra år, inte bör öka mer än vad som anges i tabell 1. Detta motsvarar en genomsnittlig nettoutgiftsökning på 3,6 % under anpassningsperioden (2025–2028).

Tabell 1: Referensbana som kommissionen överlämnade till Portugal den 21 juni 2024

	2025	2026	2027	2028	Genomsnitt 2025–2028
Maximal nettoutgiftsökning (årlig, i %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Källa: kommissionens beräkningar.

(7) Portugal och kommissionen förde i enlighet med artikel 12 i förordning (EU) 2024/1263 en teknisk dialog från juli till oktober 2024. Dialogen handlade främst om den nettoutgiftsbana som Portugal förutser och dess underliggande antaganden (särskilt uppskattningarna av den potentiella tillväxten), undantaget från skyddsmekanismen mot att den finanspolitiska anpassningen koncentreras till slutet av anpassningsperioden samt om det faktiska genomförandet av de reformer och investeringar som planeras som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och unionens gemensamma prioriteringar om en rättvis grön och digital omställning, social och ekonomisk resiliens, energitrygghet och uppbyggnad av försvarsförmågor.

(8) Enligt den information som Portugal lämnat i sin plan har det inte hållits något samråd med relevanta nationella intressenter (inklusive arbetsmarknadens parter) före inlämnandet i enlighet med artikel 11.3 i förordning (EU) 2024/1263, i enlighet med övergångsbestämmelserna i artikel 36.1 c i förordning (EU) 2024/1263.

(9) Det nationella finanspolitiska rådet (*Conselho das Finanças Públicas*) har avgett ett yttrande om den makroekonomiska prognos och de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för den fleråriga nettoutgiftsbanan. Det finanspolitiska rådet konstaterade att prognoserna för ekonomisk tillväxt och BNP-deflatorn förefaller rimliga, men uttryckte reservationer kring huruvida uppskattningarna av potentiell tillväxt och produktionsgap är realistiska med tanke på planens övergripande makroekonomiska scenario.

([5]) Den förhandsvägledning som översänds till medlemsstaterna och till ekonomiska och finansiella kommittén omfattar utvecklingsbanor med och utan en förlängning av anpassningsperioden (fyra respektive sju år). Den innehåller även de viktigaste ursprungliga förhållandena och underliggande antaganden som används i kommissionens ramverk för medelfristiga prognoser för den offentliga skuldsättningen. Referensbanan har beräknats på grundval den metod som beskrivs i kommissionens *Debt Sustainability Monitor 2023* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_sv). Den utgår från Europeiska kommissionens vårprognos 2024 och en medelfristig förlängning av denna prognos fram till 2033, och BNP-tillväxten och åldrandekostnader på lång sikt överensstämmer med uppgifterna i kommissionens och rådets gemensamma åldranderapport från 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_sv).

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

(10) Planen lades fram för det nationella parlamentet den 11 oktober 2024.

Andra relaterade processer

(11) Den 15 oktober 2024 överlämnade Portugal sitt utkast till budgetplan för år 2025. Kommissionen antog ett yttrande om utkastet till budgetplan den 26 november 2024 ([7]).

(12) Den 21 oktober 2024 riktade rådet ett antal landsspecifika rekommendationer till Portugal inom ramen för den europeiska planeringsterminen ([8]).

SAMMANFATTNING AV PLANEN OCH KOMMISSIONENS BEDÖMNING AV DEN

(13) Kommissionen gjorde på grundval av artikel 16 i förordning (EU) 2024/1263 följande bedömning av planen:

Bakgrund: makroekonomiska och offentligfinansiella förhållanden och utsikter

(14) Den ekonomiska aktiviteten i Portugal ökade med 2,5 % år 2023, främst beroende på inhemsk efterfrågan och tjänsteexport. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 förväntas ekonomin växa med 1,7 % 2024, främst till följd av privat och offentlig konsumtion. Under 2025 förväntas BNP i fasta priser öka med 1,9 % eftersom investeringarna väntas ta fart. Under 2026 förväntas BNP i fasta priser öka med 2,1 % till följd av fortsatta investeringar samt privat och offentlig konsumtion. Under prognosperioden (dvs. 2024–2026) förväntas tillväxten i potentiell BNP i Portugal minska från 2,5 % 2023 till 1,9 % 2026 till följd av ett lägre bidrag från arbetskraft, vilket återspeglar den förutsedda minskningen av befolkningen i arbetsför ålder. Arbetslösheten uppgick till 6,5 % 2023 och beräknas av kommissionen uppgå till 6,4 % 2024, 6,3 % 2025 och 6,2 % 2026. Inflationen (BNP-deflatorn) beräknas sjunka från 6,9 % 2023 till 3,8 % 2024 och uppgå till 2,5 % 2025 och 2,2 % 2026.

(15) När det gäller den offentligfinansiella utvecklingen uppgick Portugals offentliga överskott 2023 till 1,2 % av BNP. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 kommer det att uppgå till 0,6 % av BNP 2024 och minska ytterligare till 0,4 % av BNP 2025 och, vid oförändrad politik, till 0,3 % 2026. Den budgetproposition för 2025 som Portugals regering överlämnade till det nationella parlamentet i oktober har beaktats i Europeiska kommissionens höstprognos 2024. Den offentliga skulden uppgick i slutet av 2023 till 97,9 % av BNP. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 förväntas skuldkvoten minska till 95,7 % av BNP i slutet av 2024. Den beräknas minska ytterligare till 92,9 % av BNP i slutet av 2025 och till 90,5 % i slutet av 2026. Kommissionens prognos för de offentliga finanserna beaktar bara politiska åtaganden i de medelfristiga planerna om de underbyggs av specificerade konkreta politiska åtgärder som är trovärdigt aviserade och tillräckligt detaljerade.

Nettoutgiftsbana och huvudsakliga makroekonomiska antaganden i planen

(16) Portugals nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan omfattar perioden 2025–2028 och visar en finanspolitisk anpassning över fyra år.

(17) Planen innehåller all information som krävs enligt artikel 13 i förordning (EU) 2024/1263.

(18) I planen åtar sig landet att följa den nettoutgiftsbana som anges i tabell 2, vilket motsvarar en genomsnittlig nettoutgiftsökning på 3,6 % under åren 2025–2028. Den genomsnittliga ökning av nettoutgifterna under anpassningsperioden 2025–2028 som anges i planen är i stort sett i linje med ([9]) den referensbana som kommissionen översände den 21 juni 2024. I planen antas tillväxten i potentiell BNP gradvis minska från 2,4 % 2024 till 1,6 % senast 2028. I planen förväntas dessutom en minskning av tillväxten i BNP-deflatorn från 3,1 % 2024 till 2,6 % 2025 och därefter till 2,0 % fram till 2028.

Tabell 2: Nettoutgiftsbana och huvudsakliga antaganden i Portugals plan

	2024	2025	2026	2027	2028	Genomsnitt under planens giltighetstid 2025–2028
Nettoutgiftsökning (årlig i %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Nettoutgiftsökning (kumulativ, i %, med 2023 som basår)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	e.t.

([7]) Kommissionens yttrande om Portugals utkast till budgetplan, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.
([8]) Rådets rekommendation av den 21 oktober 2024 om Portugals ekonomiska politik, budgetpolitik, sysselsättningspolitik och strukturpolitik.
([9]) Skillnaden framgår inte på grund av avrundning.

	2024	2025	2026	2027	2028	Genomsnitt under planens giltighetstid 2025–2028
Tillväxt i potentiell BNP (%)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflation (tillväxt i BNP-deflatorn) (%)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Källa: Portugals medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och kommissionens beräkningar.

Konsekvenser av planens nettoutgiftsåtaganden för den offentliga skulden

(19) Om den nettoutgiftsbana om vilken ett åtagande görs i planen och de underliggande antagandena visar sig stämma kommer den offentliga skulden enligt planen att gradvis minska från 95,9 % 2024 till 83,2 % av BNP i slutet av anpassningsperioden (2028), såsom framgår av följande tabell. Enligt planen förväntas skuldkvoten minska stadigt på medellång sikt efter anpassningen och uppgå till 64,8 % senast 2038.

Tabell 3: Utveckling för offentlig skuld och offentligt saldo i Portugals plan

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

Källa: Portugals medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

Enligt planen skulle den offentliga skuldkvoten alltså fortsatt ha en nedåtgående trend vid anpassningsperiodens slut (2028). Detta är sannolikt eftersom skulden, på grundval av antagandena i planen, beräknas minska under tioårsperioden efter anpassningsperiodens slut enligt alla deterministiska stresstester i kommissionens skuldhållbarhetsanalys och de stokastiska prognoserna visar en tillräckligt hög sannolikhet för att skulden skulle minska. Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen uppfyller den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför det krav på skulden som anges i artiklarna 6 a och 16.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Konsekvenser av planens nettoutgiftsåtaganden för det offentliga saldot

(20) Baserat på planens nettoutgiftsbana och antaganden skulle det offentliga överskottet öka från 0,3 % av BNP 2025 till 1,3 % av BNP 2028. Enligt planen skulle det offentliga saldot i slutet av anpassningsperioden (2028) alltså inte överstiga referensvärdet på 3 % av BNP. Under tio år efter anpassningsperioden (dvs. fram till 2038) skulle det offentliga underskottet dessutom inte överstiga 3 % av BNP. Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen uppfyller den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför det krav på underskottet som anges i artiklarna 6 b och 16.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Den finanspolitiska anpassningens tidsprofil

(21) Jämfört med den i regel linjära bana som krävs enligt artikel 6 c i förordning (EU) 2024/1263 visar den tidsprofil för den finanspolitiska anpassningen som beskrivs i planen, mätt genom förändringen i det strukturella primärsaldot, att merparten av anpassningen är koncentrerad till slutet av perioden. Enligt planen har den finanspolitiska anpassningen en sådan profil på grund av att projekt som finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens påverkar utgifterna. Tabell 4 visar det strukturella primärsaldots utveckling enligt planen. Minskningen av det strukturella primära överskottet 2025 och 2026 och ökningen 2027 förklaras främst av denna typ av utgifter (vilka förväntas öka med 0,2 respektive 0,6 procentenheter av BNP 2025 respektive 2026). Om man bortser från de

utgifter som hör samman med projekt som finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens skulle den finanspolitiska anpassningen vara i stort sett linjär under anpassningsperioden (2025–2028). Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen överensstämmer den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför med den skyddsmekanism mot att den finanspolitiska anpassningen koncentreras till slutet av anpassningsperioden som anges i artikel 6 c och den övergångsbestämmelse som anges i artikel 36.1 e i förordning (EU) 2024/1263.

Tabell 4: Det strukturella primärsaldots utveckling i Portugals plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturellt primärsaldo (% av BNP)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Förändring i strukturellt primärsaldo (procentenheter)	e.t.	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Källa: Portugals medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

Planens förenlighet med skyddsmekanismen för underskottsresiliens

(22) Om de antaganden och åtaganden som görs i planen visar sig stämma kommer det strukturella underskottet att ligga kvar under 1,5 % av BNP under hela anpassningsperioden. Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen kommer därför den gemensamma resiliensmarginal som avses i artikel 8.1 i förordning (EU) 2024/1263 att fortsätta att respekteras, och därför krävs inte den ytterligare förstärkning av det strukturella primärsaldot som avses i artikel 8.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Planens förenlighet med skyddsmekanismen för skuldhållbarhet

(23) Eftersom den offentliga skulden enligt planen kommer att överstiga 90 % av BNP 2025 och 2026 måste skuldkvoten i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) 2024/1263 i genomsnitt minska med minst 1 procentenhet per år tills den är lägre än 90 % och därefter i genomsnitt med 0,5 procentenheter. Denna genomsnittliga minskning är beräknad över perioden 2024–2028 och uppgår till 3,0 procentenheter. Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen överensstämmer den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därmed med skyddsmekanismen för skuldhållbarhet.

Makroekonomiska antaganden i planen

(24) Planen är baserad på ett antal antaganden som avviker från de antaganden som kommissionen översände till Portugal den 21 juni 2024. I planen används i synnerhet andra antaganden när det gäller sex variabler, närmare bestämt de ursprungliga förhållandena (dvs. det strukturella primärsaldot 2024), tillväxt i potentiell BNP, tillväxt i BNP-deflatorn, real tillväxt i BNP, den nominella implicita räntan och stock-/flödesjusteringarna. Dessutom senareläggs den finanspolitiska anpassningen. En bedömning av dessa skillnader i antaganden anges nedan. De skillnader i antaganden som har den mest betydande effekten på den genomsnittliga nettoutgiftsökningen anges nedan tillsammans med en bedömning av varje enskild skillnad.

— I planen antas tillväxten i potentiell BNP vara i genomsnitt 0,1 procentenhet högre under anpassningsperioden (fram till 2028). Efter anpassningsperiodens slut, dvs. från 2028, närmar sig serien för potentiell tillväxt kommissionens förhandsvägledning. Detta bidrar till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. Generellt är denna skillnad fram till 2028 en följd av den uppdatering av serien för potentiell BNP som Portugal genomfört på grundval av EU:s gemensamt överenskomna metod. Det anses rimligt eftersom det förklaras av Portugals kortsiktiga makroekonomiska prognoser i den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen som är något mer gynnsamma än i förhandsvägledningen men överensstämmer med Europeiska kommissionens höstprognos 2024, av en viss uppåtrevidering av den reala BNP-tillväxten för 2022–2023 och av uppdateringen av Eurostats befolkningsprognoser. Detta antagande anses därför vara vederbörligen motiverat.

— Jämfört med kommissionens antagande om en linjär anpassning utgår planen från en tidsprofil för den finanspolitiska anpassningen, mätt genom förändringen i det strukturella primärsaldot, som innebär att merparten av anpassningen flyttas fram till 2027 och 2028. Detta bidrar till en lägre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. Skillnaden beror på

den beräknade inverkan på utgifterna av projekt som finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens, som förväntas öka till 1,0 % av BNP 2026, jämfört med 0,1 % av BNP 2024. Att den finanspolitiska anpassningen koncentreras till slutet av anpassningsperioden överensstämmer med artikel 6 c och övergångsbestämmelsen i artikel 36.1 e i förordning (EU) 2024/1263. Detta antagande anses därför vara vederbörligen motiverat.

De resterande skillnaderna har inte någon betydande inverkan på den genomsnittliga nettoutgiftsökningen jämfört med kommissionens antaganden. Sammantaget leder alla skillnader i antaganden till en genomsnittlig nettoutgiftsökning i planen som är i stort sett i linje med referensbanan. Kommissionen kommer att beakta ovanstående bedömning av planens antaganden i framtida bedömningar av efterlevnaden av nettoutgiftsbanan.

Finanspolitisk strategi i planen

(25) Enligt den vägledande finanspolitiska strategin i planen kommer åtagandena om nettoutgifter att infrias genom både utgiftsbegränsningar och diskretionära åtgärder på inkomstsidan. Även om planen innehåller inkomstminskande finanspolitiska åtgärder, såsom den planerade uppdateringen av inkomstskattesystemet för ungdomar, förväntas dessa kompenseras av avvecklade krisstödåtgärder på energiområdet 2025, exempelvis avskaffandet av den frysta koldioxidskatten inom ramen för bränsleskatten och utfasningen av projekt som finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens 2027. Specificeringen av de politiska åtgärder som ska antas måste bekräftas eller justeras och kvantifieras i de årliga budgetarna. Det finns risker i fråga om genomförandet av den vägledande finanspolitiska strategin i planen som härrör från risker kopplade till det ökade utgiftstrycket på offentliga löner och sociala transfereringar. I utkastet till budgetplanen för 2025 specificeras dessutom de politiska åtgärder genom vilka nettoutgiftsåtagandet för 2025 kommer att infrias ([10]).

Reform- och investeringsavsikter i planen som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och för hantering av unionens gemensamma prioriteringar

(26) I planen beskrivs politiska avsikter att genomföra reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt i de landsspecifika rekommendationerna, och för hantering av EU:s gemensamma prioriteringar. Reformerna och investeringarna i planen bygger på ett befintligt offentligt strategidokument (*Grandes Opções 2024–2028*). Planen innehåller mer än 60 reformer och investeringar, varav 27 anses få ekonomiskt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska fonderna.

(27) När det gäller den gemensamma prioriteringen om en rättvis grön och digital omställning, inbegripet de klimatmål som fastställs i förordning (EU) 2021/1119, omfattar planen utarbetande och genomförande av en strategisk vattenplan samt utarbetande av särskilda program för en mer effektiv vattenanvändning (2024 års landsspecifika rekommendation om vatteneffektivitet), åtgärder för att förbättra avfallshanteringen och främja den cirkulära ekonomin (2022 och 2023 års landsspecifika rekommendationer om cirkulär ekonomi), investeringar i mobilt höghastighetsinternet för glesbefolkade områden och en nationell digital strategi (2019 års landsspecifika rekommendation om förbättrad digital kompetens), byggande av järnvägsinfrastruktur (järnväg och snabbtåg) (2020 och 2019 års landsspecifika rekommendationer om järnvägsinfrastruktur) och förstärkning av stödprogram för investeringar i byggnaders, särskilt bostadshus, energieffektivitet, i enlighet med återhämtnings- och resiliensplanen (2023 och 2022 års landsspecifika rekommendationer om energieffektivitet i byggnader). När det gäller denna gemensamma prioritering avser Portugal också att öka sammankopplingen av uppgifter mellan skattemyndigheter och socialförsäkringsmyndigheter, register och notarier, vilket syftar till att svara mot 2024, 2023 och 2022 års landsspecifika rekommendationer om skatte- och socialförsäkringssystemens effektivitet.

(28) När det gäller den gemensamma prioriteringen om social och ekonomisk resiliens, inbegripet den europeiska pelaren för sociala rättigheter, innehåller planen en höjning av den nationella minimilönen (2020 och 2019 års landsspecifika rekommendationer om arbetsmarknaden och socialt skydd) och en åtgärd för att garantera en allmän och fri tillgång till barnomsorg och förskoleverksamhet (2020 och 2019 års landsspecifika rekommendationer om det sociala skyddets ändamålsenlighet och lämplighet), arbetsmarknadsåtgärder, inbegripet kompetensutvecklings- och omskolningsprogram som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen (2020 och 2019 års landsspecifika rekommendationer om kompetens och utbildning), inrättande av en investeringsväg för nystartade företag och riskkapital genom inrättande av en fond för hybridinvesteringar för eget kapital (2020 års landsspecifika rekommendation om innovation), en reformering av insolvensförfarandena för att påskynda behandlingen och de rättsliga avgörandena som också ingår i återhämtnings- och resiliensplanen (2019 års landsspecifika rekommendation om att öka effektiviteten i insolvens- och indrivningsförfarandena), en reformering av företagens rapportering i samband med allmännyttiga skyldigheter och statlig ersättning (2019 års landsspecifika

([10]) Se kommissionens yttrande om Portugals utkast till budgetplan, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.

rekommendation om statsägda företag), en flerårig investeringsplan för det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och en plan för fysisk aktivitet och idrott (2020 års landsspecifika rekommendation om hälso- och sjukvård) samt en förenkling av skattesystemet i samband med omstruktureringar och sammanslagningar av företag (2024 års landsspecifika rekommendation om effektivisering av skattesystemet).

(29) När det gäller den gemensamma prioriteringen om energitrygghet innehåller planen en reform för att effektivisera licensieringen av projekt för förnybar energi (uppdragsstruktur för licensiering av projekt för förnybar energi – EMER 2030) som också ingår i REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen (2023 och 2022 års landsspecifika rekommendationer om förenkling och digitalisering av tillstånd för utbyggnad av förnybar energi), åtgärder för att säkerställa en mer integrerad, samordnad och effektiv planering av energinät och en nationell strategi för kunskap om, identifiering av och ett hållbart utnyttjande av kritiska och strategiska råvaror.

(30) När det gäller den gemensamma prioriteringen om försvarsförmåga innehåller planen en förstärkning av försvarsindustrins förmågor genom ökade investeringar i ny utrustning, materiel och modernisering av militära anläggningar samt en översyn av förfarandena för offentlig upphandling på försvarsområdet.

(31) Planen innehåller också information om förenlighet och, i tillämpliga fall, komplementaritet med de sammanhållningspolitiska fonderna och med Portugals återhämtnings- och resiliensplan. Portugal gör kopplingar mellan reformer och investeringar inom ramen för de nationella strategiska utmaningarna, återhämtnings- och resiliensplanen och partnerskapsavtalet, inbegripet, där så är lämpligt, kopplingar mellan relevanta sammanhållningspolitiska program, återhämtnings- och resiliensåtgärder och den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

(32) Planen syftar till att bidra till att tillgodose Portugals behov av offentliga investeringar när det gäller EU:s gemensamma prioriteringar. När det gäller den gemensamma prioriteringen om en rättvis grön och digital omställning identifierar Portugal behovet av en plan för ett sammanlänkat infrastrukturnät för att effektivisera vattenanvändningen, åtgärder för återställande och naturskydd, behovet av en nationell pakt för skogen och fler resiliensåtgärder i kustområden för anpassning till klimatförändringarnas konsekvenser samt behovet av att investera i digitalisering och teknisk innovation. När det gäller den gemensamma prioriteringen om social och ekonomisk resiliens identifierar Portugal behovet av fler stödåtgärder för personer som utsätts för våld i hemmet och människohandel. När det gäller energitrygghet identifierar Portugal behovet av fortsatta insatser för att diversifiera energimixen och minska beroendet av fossila bränslen och förbättra hanteringen av geologiska resurser och kritiska råvaror. När det gäller att stärka försvarsförmågan identifierar Portugal slutligen finansierings- och investeringsgap inom försvaret och behovet av att göra arbete inom försvaret mer attraktivt.

Slutsats av kommissionens bedömning

(33) Kommissionen anser sammantaget att Portugals plan uppfyller kraven i förordning (EU) 2024/1263.

RÅDETS ÖVERGRIPANDE SLUTSATS

(34) Rådet välkomnar Portugals medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och anser att ett fullständigt genomförande av denna skulle bidra till att säkerställa sunda offentliga finanser och stödja en hållbar offentlig skuldsättning samt en hållbar och inkluderande tillväxt.

(35) Rådet noterar kommissionens bedömning av planen. Rådet uppmanar dock kommissionen att lägga fram sin bedömning av framtida planer i ett annat dokument än kommissionens rekommendationer till rådets rekommendationer.

(36) Rådet noterar kommissionens bedömning av nettoutgiftsbanan och de huvudsakliga makroekonomiska antagandena i planen, inbegripet i förhållande till kommissionens förhandsvägledning, samt konsekvenserna av planens nettoutgiftsbana för det offentliga underskottet och den offentliga skulden. Rådet noterar kommissionens bedömning att de makroekonomiska och offentligfinansiella antagandena i vissa fall skiljer sig från kommissionens antaganden, bland annat för att ta hänsyn till uppdaterade makroekonomiska och finanspolitiska uppgifter, men att de på det hela taget är vederbörligen motiverade och underbyggda med sunda ekonomiska argument. Rådet noterar den breda finanspolitiska strategin i planen och riskerna för utsikterna, vilka skulle kunna påverka förverkligandet av det makroekonomiska scenariot och de underliggande antagandena och det faktiska genomförandet av planens nettoutgiftsbana. Rådet noterar särskilt att den underliggande finanspolitiska anpassningen om man undantar de utgifter som hör samman med projekt som finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens enligt planen är linjär under perioden för planen. Rådet välkomnar att en dialog fördes med relevanta intressenter på nationell nivå innan planen lämnades in. Rådet noterar också att geopolitiska risker kan sätta press på försvarsutgifterna.

(37) Rådet förväntar sig att Portugal är redo att vid behov anpassa sin finanspolitiska strategi för att säkerställa det faktiska genomförandet av landets nettoutgiftsbana. Rådet är fast beslutet att noga övervaka den ekonomiska och finanspolitiska utvecklingen, inbegripet den som ligger till grund för planens scenario.

(38) Rådet anser att det är motiverat att i god tid inför nästa budgetövervakningsomgång föra ytterligare diskussioner för att nå en samsyn om de årliga övervakningskonsekvenserna av de kumulativa ökningstakterna för nettoutgifterna.

(39) Rådet noterar kommissionens beskrivning av reform- och investeringsbehoven och reform- och investeringsavsikterna, som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, och betonar vikten av att säkerställa det faktiska genomförandet av sådana reformer och investeringar. Rådet kommer på grundval av rapporter från kommissionen att bedöma sådana reformer och investeringar och övervaka genomförandet av dem inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

(40) Rådet ser fram emot de årliga lägesrapporterna från Portugal, som särskilt ska innehålla information om framstegen i genomförandet av den av rådet fastställda nettoutgiftsbanan och genomförandet av mer allmänna reformer och investeringar i samband med den europeiska planeringsterminen.

(41) I enlighet med artikel 17 i förordning (EU) 2024/1263 bör rådet rekommendera Portugal den nettoutgiftsbana som anges i planen.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Portugal att

1. säkerställa att nettoutgiftsökningen inte överstiger de maximala värden som fastställs i bilaga I till denna rekommendation.

Utfärdad i Bryssel den 21 januari 2025.

På rådets vägnar

A. DOMAŃSKI

Ordförande

BILAGA I

Maximala ökningstakter för nettoutgifter
(årlig och kumulativ ökningstakt, i nominella termer)

Portugal

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

(*) Kumulativa ökningstakter beräknas med 2023 som basår. De kumulativa tillväxttakterna används i den årliga övervakningen av efterlevnaden i efterhand på kontrollkontot.