EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Portugal

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Portugal

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij draagt bij tot het economisch herstel en tot de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, waarbij de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten wordt versterkt. Tevens draagt zij bij tot het versterken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het stimuleren van groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit [is] op [XX] juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

3 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Er is terdege rekening gehouden met de bevestigde gezamenlijke toezegging van de sociale top van Porto van mei 2021 om de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Portugal heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie[4] nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die op 5 april 2022 door de Raad is aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat op 14 maart 2022 door de Raad is aangenomen.

(3) Door de Russische invasie van Oekraïne, in de nasleep van de wereldwijde pandemie, is de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De gevolgen van de invasie voor de economieën van de lidstaten zijn bijvoorbeeld voelbaar door de hogere energie- en voedselprijzen en de zwakkere groeivooruitzichten. De hogere energieprijzen wegen met name op de meest kwetsbare huishoudens die in energiearmoede leven of dreigen te vervallen. De EU heeft ook te maken met een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. In dit verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming in werking gesteld[5], waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen legaal in de EU te verblijven, evenals het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

(4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in 2022 hervat in het kader van het Europees Semester, waarbij de ontwikkelingen worden afgestemd op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. De uitvoering van de vastgestelde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de semestercycli 2019 en 2020 zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019 en 2020 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan tot de datum van indiening van het gewijzigde plan.

---

4 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

(5) De algemene ontsnappingsclausule is actief sinds maart 2020[6]. In haar mededeling van 3 maart 2021[7] heeft de Commissie haar standpunt uiteengezet dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. De uitbreiding van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact gedurende 2023 wordt gerechtvaardigd door de toegenomen onzekerheid en de grotere neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten door de oorlog in Europa, de ongekende stijging van de energieprijzen en de aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen.

(6) Op basis van de benadering uit het advies van de Raad van 18 juni 2021 over het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de begrotingskoers op dit moment het best gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van tijdelijke noodmaatregelen die zijn gerelateerd aan de COVID-19-crisis, maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd door niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn[8]. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde[9] primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en met uitsluiting van tijdelijke noodmaatregelen die zijn gerelateerd aan de COVID-19-crisis) en investeringen.

(7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling vastgesteld met daarin brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2023, ter ondersteuning van het opstellen van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten en daarmee de verbetering van de beleidscoördinatie[10]. Op basis van de macro-economische vooruitzichten van de winterprognoses 2022 heeft de Commissie opgemerkt dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers in 2023 gepast zou lijken, maar zij is klaar om te reageren op de veranderende economische situatie. De Commissie heeft aangekondigd dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat moeten blijven verschillen en rekening houden met mogelijke overlapeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren te verwerken in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's. De

---

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 De ramingen van de begrotingskoers en de onderdelen ervan in deze aanbevelingen zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan die de potentiële groei kunnen stimuleren.

9 Niet gefinancierd door subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

10 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, Brussel, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

Commissie heeft zich ertoe verplicht de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, uiterlijk in het voorjaarspakket van het Europees Semester eind mei 2022.

(8) Met betrekking tot de begrotingsrichtsnoeren van 2 maart 2022, wordt in de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening gehouden met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en andere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses. In het licht van deze overwegingen moet de budgettaire respons de publieke investeringen voor de groene en digitale transitie en energiezekerheid uitbreiden, en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens behouden om de gevolgen van de stijging van energieprijzen te verzachten en de inflatoire druk van tweede-ronde-effecten te beperken met gerichte en tijdelijke maatregelen; het begrotingsbeleid moet soepel blijven om te kunnen worden aangepast aan snel veranderende omstandigheden en van land tot land verschillen afhankelijk van de fiscale en economische situatie, met inbegrip van de blootstelling aan de crisis en de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

(9) Op 22 april 2021 heeft Portugal zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal[11] aangenomen. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Portugal de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(10) Portugal heeft op 29 april 2022 zijn nationale hervormingsprogramma 2022 en zijn stabiliteitsprogramma 2022 ingediend, in overeenstemming met de termijn uit artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Portugal over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Portugal[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Portugal van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen,

[11] Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022) 623 final.

waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Portugal een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022[13]. De Commissie concludeerde dat Portugal wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Met name hoge externe, private en overheidsschulden tegen een lage productiviteitsgroei.

(13) Op 14 april 2022 heeft Portugal een nieuw ontwerpbegrotingsplan voor 2022 ingediend. In overeenstemming met artikel 7 van Verordening (EU) nr. 473/2013 moet een volledige beoordeling van dat plan worden verstrekt in een advies van de Commissie.

(14) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Portugal aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Portugal aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 is het overheidstekort van Portugal volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gedaald van 5,8 % van het bbp in 2020 naar 2,8 % in 2021. De respons vanuit het begrotingsbeleid door Portugal ondersteunde het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke maatregelen voor noodsteun afnamen van 2,3 % van het bbp in 2020 naar 2,2 % in 2021. De maatregelen die Portugal in 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren meestal tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Tegelijkertijd waren sommige van de door de regering in de periode 2020 tot en met 2021 genomen discretionaire maatregelen niet tijdelijk of gingen deze niet gepaard met compenserende maatregelen, waarbij het voornamelijk ging om gezondheidsgerelateerde uitgaven, waaronder het inhuren van extra zorgprofessionals door de nationale gezondheidsdienst om zijn responscapaciteit te verbeteren. In 2021 bedroeg de overheidsschuld volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 127,4 % van het bbp.

(15) Het macro-economische scenario in het stabiliteitsprogramma 2022 dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2022 voorzichtig en daarna realistisch.[14] De regering verwacht dat het reële bbp in 2022 met 5,0 % en in 2023 met 3,3 % zal

---

13 SWD(2022) 637 final.

14 Het stabiliteitsprogramma 2022 dat op 29 april 2022 is ingediend bij de Commissie en de Raad had 25 maart 2022 als afsluitingsdatum, waarop het is voorgelegd aan het nationale parlement. Op 14 april 2022 heeft Portugal het ontwerpbegrotingsplan 2022 ingediend bij de Commissie en de Eurogroep, met daarin een enigszins bijgewerkt macro-economisch scenario voor 2022 in vergelijking met dat uit het programma. Om precies te zijn bevatte het ontwerpbegrotingsplan 2022 een lichte neerwaartse bijstelling van de groei van het reële bbp naar 4,9 % in 2022 (tegenover 5,0 % in het programma) en een opwaartse bijstelling van de consumentenprijsinflatie (GICP) naar 4,0 % in hetzelfde jaar (tegenover 3,3 % in het programma). Ondanks een enigszins andere samenstelling van de overheidsfinanciën

groeien. In vergelijking daarmee gaan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uit van een sterkere groei van het reële bbp van 5,8 % in 2022 en een lagere groei van het reële bbp van 2,7 % in 2023. Het verschil komt door de sterkere groei van de particuliere consumptie en de netto-uitvoer in de prognoses van de Commissie voor 2022, en de lagere groei van investeringen en netto-uitvoer voor 2023. In het stabiliteitsprogramma 2022 verwacht de regering dat het nominale tekort zal afnemen naar 1,9 % van het bbp in 2022 en naar 0,7 % in 2023. De afname in 2022 wijst voornamelijk op de sterke groei van de economische activiteit en de beëindiging van de meeste noodmaatregelen in verband met de pandemie. Volgens het programma zal de schuldquote in 2022 naar verwachting afnemen tot 120,8 % en in 2023 tot 115,4 %. Op basis van beleidsmaatregelen die bekend waren op de afsluitingsdatum van de prognoses, gaan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uit van een overheidstekort van 1,9 % van het bbp in 2022 en van 1,0 % in 2023. Dit stemt overeen met wat in het stabiliteitsprogramma 2022 is geraamd voor 2022 en is iets hoger dan is geraamd voor 2023, voornamelijk vanwege hogere lopende uitgaven van de Commissie voor het laatste jaar. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt gerekend op een lagere schuldquote van 119,9 % in 2022 en een vergelijkbare schuldquote van 115,3 % in 2023. Het verschil in 2022 komt door de prognoses van de Commissie voor een sterkere groei van het nominale bbp in dat jaar.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de groei van de potentiële output op middellange termijn (gemiddeld tien jaar) geraamd op 1,5 %. Deze raming houdt echter geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Portugal kunnen bevorderen.

(16) In 2022 heeft de regering de meeste maatregelen die zijn getroffen in reactie op de COVID-19-crisis uitgefaseerd, waardoor de tijdelijke maatregelen voor noodsteun naar verwachting afnemen van 2,2 % van het bbp in 2021 naar 0,7 % in 2022. Het overheidstekort in 2022 wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen tegen de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,6 % van het bbp in 2022 en die in 2023 volledig moeten zijn ingetrokken[15]. Deze maatregelen bestaan voornamelijk uit sociale overdrachten aan armere huishoudens, verlagingen van indirecte belastingen voor energieverbruik en subsidies voor energieverbruik. Er is aangekondigd dat dit tijdelijke maatregelen zijn. Als de energieprijzen ook in 2023 hoog blijven, kunnen sommige maatregelen echter van kracht blijven. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de algemene verlaging van de brandstofbelasting. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022[16].

---

behield het ontwerpbegrotingsplan 2022 de doelstelling voor een nominaal overheidstekort van 1,9 % van het bbp voor 2022.

15 Deze cijfers vertegenwoordigen de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder de maatregelen op het gebied van lopende inkomsten en uitgaven en, indien relevant, kapitaaluitgaven.

16 Er wordt aangenomen dat er zich eind 2022 in totaal 6 miljoen ontheemden uit Oekraïne in de EU bevinden. Hun geografische verspreiding is geraamd op basis van de omvang van de huidige diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de daadwerkelijke verspreiding van ontheemden uit Oekraïne in de EU in maart 2022. De raming van de begrotingskosten per persoon zijn gebaseerd op

(17) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Portugal aanbevolen[17] om in 2022 gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijk een prudent begrotingsbeleid na te streven. Bovendien zou het land nationaal gefinancierde investeringen in stand moeten houden. De Raad heeft Portugal ook aanbevolen de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken. Ook heeft hij Portugal aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.

(18) Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en met inbegrip van de informatie uit het stabiliteitsprogramma 2022 van Portugal zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn met -2,0 % van het bbp[18]. Portugal is van plan het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals de Raad heeft aanbevolen. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,5 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2021. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt leveren aan de begrotingskoers[19]. Daarom is Portugal van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals de Raad heeft aanbevolen. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,1 procentpunt leveren. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvat de extra gevolgen van de maatregelen om de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen aan te pakken (0,6 % van het bbp) en de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp), terwijl de groeiende loonsom van de publieke sector, de leeftijdsgerelateerde overheidsuitgaven en het intermediair verbruik naar verwachting opwaartse druk zullen blijven uitoefenen op de huidige uitgaven. In het bijzonder zal de hogere stijging van de consumentenprijzen in vergelijking met de bbp-deflator in 2022 naar verwachting van invloed zijn op de expansieve bijdrage van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven aan de algemene begroting, door de uitgaven aan overheidsverbruik van zaken en diensten te verhogen. Portugal zal de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven in 2022 naar verwachting veelal beperken, daar de aanzienlijke expansieve bijdrage van nationaal gefinancierde lopende uitgaven in 2022 voornamelijk wordt veroorzaakt door de maatregelen om de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen aan te pakken en de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne.

---

het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, waarbij rekening is gehouden met zowel geldbetalingen waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als met overdrachten in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

[17] Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Portugal (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 102).

[18] Een minteken (plusteken) bij de indicator komt overeen met een overschrijding (tekort) van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

[19] Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp zullen leveren.

(19) Bij ongewijzigd beleid is de begrotingskoers in 2023 op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie naar verwachting 0,0 % van het bbp[20]. Portugal zal in 2023 naar verwachting gebruik blijven maken van de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt leveren aan de begrotingskoers[21]. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 0,7 procentpunt leveren. Dit is inclusief de gevolgen van de uitfasering van de maatregelen tegen de hogere energieprijzen (0,6 % van het bbp). Tegelijkertijd zal de hogere stijging van de consumentenprijzen in vergelijking met de bbp-deflator in 2022 naar verwachting van invloed zijn op de bijdrage van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven aan de algemene begroting in 2023, door de uitgaven aan pensioenen en sociale overdrachten als gevolg van de indexering te verhogen.

(20) Het stabiliteitsprogramma 2022 gaat uit van een geleidelijke afname van het overheidstekort tot 0,3 % van het bbp in 2024 en het bereiken van een evenwichtige positie in 2025. Het overheidstekort zal daarom naar verwachting vóór het aflopen van het programma onder 3 % van het bbp blijven. Volgens het programma zal de schuldquote naar verwachting dalen tot 2025, om precies te zijn met een afname tot 109,8 % in 2024 en een verdere daling tot 105,9 % in 2025. Op basis van de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op de middellange termijn hoog.

(21) Een meer groeivriendelijke samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting, zou de budgettaire houdbaarheid op de lange termijn ondersteunen, het ondernemingsklimaat verbeteren en bijdragen aan een inclusief herstel. Wat betreft het belastingstelsel van Portugal is er bewijs[22] dat het belasting- en uitkeringsstelsel vrij omslachtig en niet transparant genoeg is (er zijn meer dan 500 belastingvoordelen, verdeeld over 60 wetteksten vastgesteld) en dat de economische efficiëntie van belastinguitgaven zou verbeteren als deze constant worden gemonitord en beoordeeld. Bovendien wordt de tariefstructuur van de vennootschapsbelasting berekend door landelijke en gemeentelijke toeslagen, waardoor een en ander ingewikkeld is voor belastingbetalers en een grotere last vormt voor de belastingautoriteit. Directe belastinginhoudingen zijn vaak te hoog, wat leidt tot veel verzoeken om terugbetaling in het jaar erna. De terugkerende kosten van de belastinginning zijn relatief hoog (in 2019 waren deze ongeveer 20 % hoger dan het gemiddelde van de EU-27) en de investeringen van de belastingautoriteit in informatie- en communicatietechnologie zijn laag in vergelijking met het EU-gemiddelde (met 5,7 % van de exploitatiekosten van de belastingautoriteit

---

20 Een minteken (plusteken) bij de indicator komt overeen met een overschrijding (tekort) van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

21 Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp zullen leveren.

22 *Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice*, Werkgroep belastingvoordelen, mei 2019.

in 2019 bedroegen deze ongeveer de helft van het gemiddelde van de EU-27). In dat licht zou het efficiënter maken van de belastingdienst bijdragen aan het verkorten van de tijd voor het betalen van belasting in Portugal en het verlagen van de grote omvang van de nog openstaande belastingschuld (met 37,1 % van de totale netto-inkomsten aan het eind van 2019 was dit een van de hoogste in de EU). Wat betreft het socialebeschermingsstelsel van Portugal ligt de doeltreffendheid van sociale overdrachten voor het verminderen van armoede en ongelijkheid onder het EU-gemiddelde. Vooral de geschiktheid van het minimuminkomen is met 37,5 % van de armoedegrens laag (EU: 58,9 %). Tegelijkertijd lijken veel sociale uitkeringen meerdere doelen te dienen, wat ook tot complexiteit leidt. De versnippering van het socialebeschermingsstelsel die hieruit volgt, leidt tot relatief lage gebruikspercentages en het ontbreken van een doeltreffende focus op de mensen die dit het hardst nodig hebben, wat de dekking en uiteindelijk de geschiktheid van sociale uitkeringen belemmert. In dit kader is de uitvoering van de nationale strategie voor armoedebestrijding extra belangrijk.

(22) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b) van, alsmede bijlage V, criterium 2.2 bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Portugal heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een plan zijn gedaan. In het plan worden in het bijzonder investeringen voor de groene en digitale transitie bevorderd. Het verbeteren van de kwaliteit van overheidsfinanciën en de financiële duurzaamheid van staatsbedrijven staan centraal in het plan. Het plan is ambitieus wat betreft het versterken van de veerkracht van het zorgstelsel en het verbeteren van de toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg en langdurige zorg. In het plan wordt ernaar gestreefd de algehele vaardigheden van de bevolking te verbeteren, waaronder voor verschillende bevolkingsgroepen de digitale vaardigheden, en de beroepsopleiding en met opleidingsaanbod te versterken. Het plan omvat aanzienlijke investeringen om de sociale dienstverlening te verbeteren, onder meer door de voorziening van sociale en betaalbare huisvesting te vergroten. Het plan bevat relevante maatregelen om de segmentering op de arbeidsmarkt te verminderen, hoogwaardige werkgelegenheid te ondersteunen en banen te behouden. Met het plan wordt er volop naar gestreefd het gebruik van digitale technologieën door burgers en bedrijven te ondersteunen. Met het plan worden maatregelen ingevoerd om vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen de toegang tot financiering te bevorderen en om particuliere en overheidsinvesteringen te stimuleren voor het economisch herstel van het land. Het plan bevat aanzienlijke hervormingen en investeringen om de investering in onderzoek en ontwikkeling te stimuleren en deze efficiënter en doeltreffender te maken. Het plan is ambitieus wat betreft het aanpakken van de uitdagingen voor het ondernemingsklimaat en het verbeteren van de efficiëntie van het rechtsstelsel.

(23) De uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Portugal draagt er naar verwachting toe bij dat er verdere vooruitgang bij de groene en de digitale transitie wordt geboekt. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Portugal vertegenwoordigen 37,9 % van de totale toewijzing van het plan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen 22,1 % van de totale toewijzing van het plan uitmaken. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen,

zal Portugal helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(24) Portugal heeft de partnerschapsovereenkomst[23] op 4 maart 2022 ingediend, maar heeft de andere programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid nog niet ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 zal Portugal in de programmering van de cohesiebeleidsfondsen 2021-2027 rekening houden met de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen. Dit is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeleidsfondsen wordt ontvangen, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen deze fondsen en andere instrumenten en fondsen van de Unie. De succesvolle uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de cohesiebeleidsprogramma's hangt ook af van het wegnemen van knelpunten voor investeringen ter ondersteuning van de groene en digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

(25) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Portugal geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met de circulaire economie. Op het gebied van de circulaire economie en afvalbeheer ligt Portugal ver onder het EU-gemiddelde. Het gemiddelde gemeentelijke recyclingpercentage is laag en neemt af, met regionale verschillen. Portugal heeft de EU-doelstelling voor het recyclen van 50 % van het stedelijk afval tegen 2020 niet gehaald. Het totale recyclingpercentage bedroeg 29 % in 2019 en 26,5 % in 2020 (voorlopige gegevens), tegenover een EU-gemiddelde van 48 %. Er zijn aanzienlijke inspanningen nodig om de EU-doelen voor de komende tien jaar te behalen, waaronder het recyclen van 55 % van het stedelijk afval tegen 2025. Er zijn verbeteringen nodig om ervoor te zorgen dat afval meer wordt voorkomen, beperkt, gescheiden, hergebruikt en gerecycled, waarbij het afval weg wordt gehouden van stortplaatsen of verbrandingsinstallaties, en om de voorzieningen voor het recyclen en verwerken van afval te moderniseren. Het verhogen van de tarieven voor stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, het invoeren van een heffing voor restafval en het verhogen van de kosten voor gemeenten die niet voldoen aan de recyclingdoelen zijn goede voorbeelden van manieren om deze doelstellingen beter te behalen. Bovendien kunnen de uitbreiding van de gescheiden inzameling van afval en de verdere ontwikkeling van een diftar-systeem het proces versnellen.

(26) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wordt in overleg met de lidstaten

[23] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

bepaald wat de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en EU-niveau zijn. Deze maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen liever uit andere landen dan Rusland in te voeren.

(27) Portugal heeft een groot aandeel hernieuwbare energiebronnen (een derde van de energiemix) en is niet erg afhankelijk van Russische fossiele brandstoffen. Volgens gegevens uit 2020 maken olie en gas (voornamelijk vloeibaar aardgas (lng)) echter nog steeds twee derde van de primaire energievoorziening uit met respectievelijk 42 % en 24 %. Steenkool was in 2021 uitgefaseerd voor de productie van elektriciteit, maar het gasverbruik is de afgelopen jaren snel gestegen, deels omdat er vanwege droogte minder waterkracht beschikbaar was. Met 10 % van de gasinvoer uit Rusland ligt de afhankelijkheidsratio van Portugal ver onder het EU-gemiddelde van 44 % vanwege de grote inzet van lng en het feit dat het land geen olie en steenkool uit Rusland invoert[24]. Desondanks voert Portugal 100 % van zijn fossiele brandstoffen in. Voor het verlagen van deze algehele afhankelijkheid van invoer door de verhoogde klimaatambitie van de EU die is gericht op meer betaalbare, veilige en duurzame energie, moet het Portugese (offshore) zon- en windpotentieel verder worden benut, voornamelijk door het stroomlijnen van vergunningsprocedures en het verbeteren van de administratieve capaciteit. Dankzij het verbeteren van de transmissie- en distributienetwerken voor elektriciteit, met onder meer gelijkstroomtechnologieën, en het mogelijk maken van investeringen in elektriciteitsopslag, kan er flexibele en snel reagerende energie worden geleverd, wat essentieel is voor het beheren van een systeem met een groot aandeel hernieuwbare energiebronnen. De lage mate van elektriciteitsinterconnectie met Spanje (en uiteindelijk met Frankrijk) vormt ook een uitdaging voor de veerkracht van het elektriciteitssysteem van Portugal en EU. Meer grensoverschrijdende interconnecties zouden de betere integratie van hernieuwbare capaciteit van het Iberisch Schiereiland in de interne energiemarkt ondersteunen. Om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren, zouden geschikte financieringsregelingen, bewustwordingscampagnes en de ontwikkeling van groene vaardigheden de doeltreffendheid van investeringsinspanningen aanzienlijk vergroten. Bovendien moet de vervoerssector verder worden gedecarboniseerd, onder andere door de plaatsing van de e-oplaadinfrastructuur te versnellen en belangrijke spoorweg-, fiets- en openbaar-vervoersprojecten voort te zetten. Portugal moet zijn ambitie voor het verlagen van broeikasgasemissies en het verhogen van de doelstellingen voor hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie verder opvoeren om te voldoen aan de “Fit for 55”-doelstellingen’.

(28) Hoewel de versnelling van de transitie naar klimaatneutraliteit en niet-fossiele brandstoffen in verschillende sectoren aanzienlijke herstructureringskosten met zich mee zal brengen, kan Portugal in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaaleconomische impact van de transitie in de meest getroffen regio’s te verlichten. Bovendien kan Portugal gebruikmaken van het Europees Sociaal Fonds Plus om de werkgelegenheidskansen te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.

[24] Eurostat (2020), aandeel van de Russische invoer ten opzichte van de totale invoer van aardgas, ruwe olie en steenkool. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU-27. Voor Portugal omvat de totale invoer de handel binnen de EU. Ruwe olie omvat geen producten van geraffineerde olie.

(29) In het licht van de beoordeling van de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht en zijn advies[25] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(30) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Portugal is dit met name weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2.

(31) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2022 en het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1, 2 en 4 weergegeven. Aanbevelingen 1 en 2 dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbeveling voor de eurozone, met name de eerste en vierde aanbeveling over de eurozone. Het in aanbeveling 1 bedoelde begrotingsbeleid helpt onder meer om onevenwichtigheden aan te pakken die verband houden met de hoge overheidsschuld tegen een lage productiviteitsgroei. Het in aanbeveling 2 bedoelde beleid helpt onder meer om overheids-, particuliere en externe schulden te verlagen, daar de volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan groei zal bevorderen en de veerkracht van de economie zal verbeteren. Het in aanbeveling 4 bedoelde beleid helpt onder meer om op de lange termijn kwetsbaarheden aan te pakken die verband houden met de hoge externe schuld.

BEVEELT AAN dat Portugal in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 prudent begrotingsbeleid waarborgen, in het bijzonder door de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële output op de middellange termijn, waarbij rekening wordt gehouden met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun voor huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor de stijging van de energieprijzen en voor mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de huidige uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Publieke investeringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid uitbreiden, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, REPowerEU en andere EU-fondsen. Voor de periode na 2023: begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van betrouwbare en geleidelijke schuldvermindering en budgettaire houdbaarheid op middellange termijn door geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen. De doeltreffendheid van het belasting- en socialebeschermingsstelsel verbeteren, voornamelijk door beide kaders te vereenvoudigen, de efficiëntie van beide administraties te verhogen en de bijbehorende administratieve last te verlagen.

2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021. De programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021-2027 indienen teneinde de onderhandelingen met de Commissie af te ronden en vervolgens met de uitvoering ervan te beginnen.

[25] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

3. De omstandigheden voor een transitie naar een circulaire economie verbeteren, voornamelijk door meer preventie, recycling en hergebruik van afval om afval weg te houden van stortplaatsen of verbrandingsinstallaties.

4. De algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verlagen, onder meer in de vervoerssector. De inzet van hernieuwbare energiebronnen versnellen door het verbeteren van transmissie- en distributienetwerken voor elektriciteit, het mogelijk maken van investeringen in elektriciteitsopslag en het stroomlijnen van vergunningsprocedures voor de verdere ontwikkeling van de opwekking van elektriciteit met, voornamelijk offshore, windenergie en zonne-energie. De stimulansen voor investeringen in de energie-efficiëntie van gebouwen vergroten. De elektriciteitsinterconnectie verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter