EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram 2022

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

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram 2022

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241[3] om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanseffekt finansieret af Unionen. Den bidrager til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og vækstfremmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, og vil samtidig styrke modstandsdygtigheden og den potentielle vækst i medlemsstaternes økonomier. Den hjælper også med at skabe mere holdbare offentlige finanser og styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten [blev] i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den [XX]. juni 2022.

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

2 EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

(2) Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2022 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til bekræftelsen på det sociale topmøde i Porto i maj 2021 af det fælles tilsagn om at fortsætte gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022 den 25. marts 2022. Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Portugal blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse[4]. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som blev vedtaget af Rådet den 5. april 2022, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2022, der indeholder en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, og som blev vedtaget af Rådet den 14. marts 2022.

(3) Ruslands invasion af Ukraine i kølvandet på den globale pandemi har ændret den geopolitiske og økonomiske situation betydeligt. Invasionens indvirkning på medlemsstaternes økonomier har bl.a. kunnet mærkes gennem højere energi- og fødevarepriser og svagere vækstudsigter. De højere energipriser presser især de mest sårbare husholdninger, som er ramt eller risikerer at blive ramt af energifattigdom. EU oplever også en hidtil uset tilstrømning af personer, der flygter fra Ukraine. I den forbindelse blev direktivet om midlertidig beskyttelse den 4. marts 2022 taget i brug for første gang[5] med henblik på at give fordrevne personer fra Ukraine ret til lovligt ophold i EU samt adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, sundhedsydelser, bolig og sociale sikringsordninger.

(4) Under hensyntagen til en økonomisk og geopolitisk situation i hastig udvikling genoptages den brede samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken inden for det europæiske semester i 2022, idet forløbet også tilpasses gennemførelseskravene i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten som skitseret i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022. Gennemførelsen af de vedtagne genopretnings- og resiliensplaner spiller en vigtig rolle for opfyldelsen af målene for samordning af den økonomiske politik under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev udstedt i forbindelse med semesterforløbet i 2019 og 2020. De landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241, hvilket gælder for alle landespecifikke henstillinger, der blev udstedt før datoen for den modificerede plan.

---

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

5 Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1).

(5) Den generelle undtagelsesklausul har været aktiveret siden marts 2020[6]. I sin meddelelse af 3. marts 2021[7] indtog Kommissionen den holdning, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i Unionen eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. Den øgede usikkerhed og de alvorlige nedadrettede risici for de økonomiske udsigter som følge af krig i Europa samt de hidtil usete stigninger i energipriserne og de vedvarende forstyrrelser af forsyningskæderne berettiger, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul fortsat er aktiveret i hele 2023.

(6) Ifølge den fremgangsmåde, der følges i Rådets udtalelse af 18. juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021, bestemmes den finanspolitiske kurs i øjeblikket bedst ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19, mens udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt[8]. I forbindelse med undersøgelsen af, om den nationale finanspolitik er forsvarlig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling, lægges der foruden den overordnede finanspolitiske kurs også vægt på udviklingen i de nationalt finansierede[9] primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19) samt i investeringerne.

(7) Den 2. marts 2022 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker overordnede finanspolitiske retningslinjer for 2023 med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at forberede deres stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning[10]. På grundlag af de makroøkonomiske udsigter i vinterprognosen 2022 bemærkede Kommissionen, at det forekommer hensigtsmæssigt at gå fra en samlet set understøttende finanspolitisk kurs i 2020-2022 til en overvejende neutral samlet finanspolitisk kurs i 2023, samtidig med at der udvises parathed til at reagere på udviklingen i den økonomiske situation. Kommissionen meddelte, at de finanspolitiske henstillinger for 2023 fortsat bør differentieres mellem medlemsstaterne under hensyntagen til eventuelle afsmittende virkninger mellem landene. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at følge disse retningslinjer i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen forpligtede sig til at følge den økonomiske udvikling nøje og tilpasse sine politiske retningslinjer efter behov og

---

6 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul, Bruxelles (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

7 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion, Bruxelles (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

8 Skønnene vedrørende den finanspolitiske kurs og dens komponenter i denne henstilling stammer fra skøn foretaget af Kommissionen på basis af de antagelser, der ligger til grund for Kommissionens forårsprognose 2022. Kommissionens forventninger til den potentielle vækst på mellemlang sigt tager ikke højde for de positive virkninger af reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge den potentielle vækst.

9 Dvs. ikke finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten eller andre EU-midler.

10 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Finanspolitiske retningslinjer for 2023, Bruxelles (COM(2022) 85 final af 2.3.2022).

senest i forbindelse med sin forårspakke under det europæiske semester i slutningen af maj 2022.

(8) For så vidt angår de finanspolitiske retningslinjer, som blev udstukket den 2. marts 2022, tager de finanspolitiske henstillinger for 2023 hensyn til den forværrede økonomiske situation, den øgede usikkerhed og yderligere nedadrettede risici og den højere inflation sammenlignet med vinterprognosen. Den finanspolitiske reaktion skal derfor tage sigte på at forøge de offentlige investeringer i grøn og digital omstilling og energisikkerhed og på at opretholde købekraften i de mest sårbare husholdninger med henblik på at afbøde virkningerne af energiprisstigningerne og begrænse inflationspresset fra anden runde-effekter ved hjælp af målrettede og midlertidige foranstaltninger; finanspolitikken skal forblive fleksibel, så den kan tilpasses de hurtigt skiftende omstændigheder, og den skal i de enkelte lande afpasses efter deres finanspolitiske og økonomiske situation, herunder med hensyn til eksponering for krisen og tilstrømningen af fordrevne personer fra Ukraine.

(9) Den 22. april 2021 indgav Portugal sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan[11]. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Portugal på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.

(10) Den 29. april 2022 fremlagde Portugal sit nationale reformprogram 2022 og sit stabilitetsprogram 2022 i overensstemmelse med fristen i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram 2022 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Portugals halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

(11) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Portugal 2022[12]. Heri foretages der en vurdering af Portugals fremskridt med hensyn til at gennemføre de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i 2019, 2020 og 2021, og der gøres status over Portugals gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen med udgangspunkt i resultattavlen for genopretnings- og resiliensfaciliteten. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer, herunder som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Rapporten indeholder også en vurdering af Portugals fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelse af EU's overordnede mål

[11] Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022)623 final.

vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

(12) Kommissionen har fortaget en dybdegående undersøgelse for Portugal efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011 og offentliggjorde resultaterne heraf den 23. maj 2022[13]. Kommissionen konkluderede, at Portugal er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Sårbarhederne vedrører især stor ekstern, privat og offentlig gæld i en situation med lav produktivitetsvækst.

(13) Den 14. april 2022 forelagde Portugal et nyt udkast til budgetplan for 2022. Der skal i overensstemmelse med artikel 7 i forordning (EU) nr. 473/2013 forelægges en fuldstændig vurdering af planen i en udtalelse fra Kommissionen.

(14) Den 20. juli 2020 henstillede Rådet, at Portugal i 2020 og 2021 skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende genopretning. Det henstillede også, at Portugal skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det. Ifølge data valideret af Eurostat faldt Portugals offentlige underskud i 2021 fra 5,8 % af BNP i 2020 til 2,8 % i 2021. Portugals finanspolitiske reaktion understøttede den økonomiske genopretning i 2021, mens de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger faldt fra at udgøre 2,3 % af BNP i 2020 til 2,2 % i 2021. De foranstaltninger, som Portugal har truffet i 2021, er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. De diskretionære budgetforanstaltninger, som regeringen traf i 2020 og 2021, var hovedsagelig enten af midlertidig karakter eller opvejet af udlignende foranstaltninger. Samtidig var nogle af de diskretionære foranstaltninger, som regeringen traf i perioden 2020-2021, ikke af midlertidig karakter eller opvejet af udlignende foranstaltninger, idet de primært bestod i sundhedsrelaterede udgifter, herunder ansættelse af yderligere sundhedspersonale til det nationale sundhedsvæsen for at styrke dets reaktionskapacitet. Ifølge data valideret af Eurostat udgjorde den offentlige gæld 127,4 % af BNP i 2021.

(15) Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne i stabilitetsprogrammet for 2022, er forsigtigt i 2022 og realistisk derefter[14]. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 5,0 % i 2022 og 3,3 % i 2023. Til sammenligning forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 en kraftigere realvækst i BNP på 5,8 % i 2022 og en lavere realvækst i BNP på 2,7 % i 2023. Forskellen skyldes, at der i Kommissionens prognose for 2022 forventes en kraftigere vækst i det private forbrug og nettoeksporten og en lavere vækst i investeringer og nettoeksport i 2023. I sit stabilitetsprogram for 2022 forventer regeringen, at det samlede underskud vil falde til 1,9 % af BNP i 2022 og til 0,7 % i 2023. Faldet i 2022 afspejler

---

13 SWD(2022)637 final.

14 Stabilitetsprogrammet for 2022, der blev forelagt Kommissionen og Rådet den 29. april 2022, havde en skæringsdato den 25. marts 2022, hvor det blev forelagt det nationale parlament. Den 14. april 2022 forelagde Portugal Kommissionen og Eurogruppen udkastet til budgetplan for 2022, som indeholdt et lidt ajourført makroøkonomisk scenarie for 2022 i forhold til det, programmet indeholdt. Nærmere bestemt indeholdt udkastet til budgetplan for 2022 en lettere nedjustering af den reale BNP-vækst til 4,9 % i 2022 (fra 5,0 % i programmet) og en opjustering af forbrugerprisinflationen (HICP) til 4,0 % samme år (fra 3,3 % i programmet). Trods en lidt anderledes sammensætning af de offentlige finanser blev der i udkastet til budgetplan for 2022 holdt fast på målet for det offentlige underskud på 1,9 % af BNP for 2022.

hovedsagelig den kraftige vækst i den økonomiske aktivitet og afviklingen af de fleste pandemirelaterede nødforanstaltninger. Ifølge programmet vil den offentlige gældskvote falde til 120,8 % i 2022 og til 115,4 % i 2023. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 et offentligt underskud i 2022 og 2023 på henholdsvis 1,9 % og 1,0 % af BNP. Dette er i overensstemmelse med det underskud, der i stabilitetsprogrammet for 2022 blev fremskrevet for 2022, og lidt højere for 2023, hovedsagelig som følge af højere løbende udgifter i Kommissionen for sidstnævnte år. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 ventes den offentlige gældskvote at falde til 119,9 % i 2022 og 115,3 % i 2023. Forskellen i 2022 skyldes Kommissionens prognose om en kraftigere vækst i det nominelle BNP det år.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) at være på 1,5 %. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge Portugals potentielle vækst.

(16) I 2022 udfasede regeringen størstedelen af de foranstaltninger, der blev truffet som reaktion på covid-19-krisen, således at de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger forventes at falde fra at udgøre 2,2 % af BNP i 2021 til 0,7 % i 2022. Det offentlige underskud i 2022 påvirkes af de foranstaltninger, der er vedtaget for at imødegå de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås til 0,6 % af BNP i 2022 og fuldstændig ophører i 2023[15]. Disse foranstaltninger består hovedsagelig af sociale overførsler til fattigere husholdninger, nedsættelser af indirekte skatter på energiforbrug og subsidier til energiforbrug. Disse foranstaltninger er blevet bebudet som midlertidige. Hvis energipriserne dog også fortsat er høje i 2023, vil nogle af disse foranstaltninger eventuelt blive videreført. Nogle af disse foranstaltninger er ikke målrettede, navnlig den generelle nedsættelse af brændstofafgiften. Det offentlige underskud påvirkes også af omkostningerne ved at tilbyde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 forventes at udgøre 0,1 % af BNP i 2022[16].

(17) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Portugal[17] i 2022 skulle udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten med henblik på at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen og samtidig fører en forsvarlig finanspolitik. Landet bør desuden opretholde nationalt finansierede investeringer. Rådet henstillede endvidere, at Portugal skulle begrænse væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter. Det henstillede også, at Portugal, når den økonomiske situation tillader det, skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt

---

15 Tallene viser niveauet for de årlige budgetomkostninger ved de foranstaltninger, der er truffet siden efteråret 2021, herunder løbende indtægter og udgifter samt – hvor det er relevant – investeringsudgiftsforanstaltninger.

16 Det samlede antal fordrevne personer fra Ukraine til EU forventes gradvist at nå op på 6 mio. ved udgangen af 2022, og deres geografiske fordeling anslås på grundlag af størrelsen af den eksisterende diaspora, den relative befolkning i den modtagende medlemsstat og den faktiske fordeling af fordrevne personer fra Ukraine i hele EU pr. marts 2022. For budgetudgifter pr. person er skønnene baseret på Kommissionens Fælles Forskningscenters Euromod-mikrosimuleringsmodel, idet der tages hensyn til både kontantoverførsler, som personer kan få, samt naturalydelser såsom uddannelse og sundhedspleje.

17 Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 102).

og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, og samtidig skulle øge investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 og de oplysninger, der er indeholdt i Portugals stabilitetsprogram 2022, forventes den finanspolitiske kurs i 2022 i Kommissionens forårsprognose 2022 at være understøttende med -2,0 % af BNP[18]. Portugal agter løbende at støtte genopretningen ved at udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten til at finansiere yderligere investeringer som henstillet af Rådet. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at vokse med 0,5 procentpoint af BNP i forhold til 2021. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,2 procentpoint i 2022[19]. Portugal planlægger derfor at opretholde nationalt finansierede investeringer som anbefalet af Rådet. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2022 at indebære et ekspansivt bidrag på 1,1 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfatter den yderligere virkning af foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af stigningen i energipriserne (0,6 % af BNP) samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,1 % af BNP), samtidig med at det forventes, at de løbende udgifter fortsat presses opad af voksende lønninger i den offentlige sektor, udgifter i ældresektoren og mellemliggende forbrug. Navnlig ventes den højere stigning i forbrugerpriserne i forhold til BNP-deflatoren også at påvirke det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter til den overordnede finanspolitiske kurs i 2022, i og med at udgifterne til det offentlige forbrug af varer og tjenesteydelser øges. Portugal forventes stort set at begrænse væksten i nationalt finansierede løbende udgifter i 2022, da det betydelige ekspansive bidrag fra nationalt finansierede løbende udgifter i 2022 primært skyldes foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af stigningen i energipriserne samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine.

(19) I Kommissionens forårsprognose 2022 forventes den finanspolitiske kurs i 2023 at ligge på 0,0 % af BNP under antagelse af en uændret politik[20]. Portugal forventes fortsat at anvende tilskuddene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2023 til at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at vokse med 0,2 procentpoint af BNP i forhold til 2022. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,3 procentpoint i 2023[21]. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 at indebære et kontraktivt bidrag på 0,7 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette omfatter virkningen af udfasningen af foranstaltningerne til afhjælpning af de øgede energipriser (0,6 % af

---

18 Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

19 Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

20 Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

21 Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

BNP). Samtidig ventes den højere stigning i forbrugerpriserne i forhold til BNP-deflatoren i 2022 også at påvirke bidraget fra nationalt finansierede primære løbende udgifter til den overordnede finanspolitiske kurs i 2023, i og med at udgifterne til pensioner og sociale ydelser øges som følge af indekseringen.

(20) Ifølge stabilitetsprogrammet 2022 forventes det offentlige underskud gradvist at falde til 0,3 % af BNP i 2024 og nå til ligevægt i 2025. Det offentlige underskud ventes derfor at forblive under 3 % af BNP inden for programmets tidshorisont. Ifølge programmet forventes den offentlige gældskvote at falde inden 2025, nærmere bestemt til 109,8 % i 2024 og derefter yderligere til 105,9 % i 2025. På grundlag af Kommissionens analyse synes risiciene for gældsbæredygtigheden at være høje på mellemlang sigt.

(21) En mere vækstfremmende sammensætning af de offentlige finanser på både på indtægts- og udgiftssiden af det offentlige budget vil understøtte Portugals finanspolitiske holdbarhed på lang sigt, forbedre erhvervsklimaet og bidrage til en inklusivt genopretning. Hvad angår Portugals skattesystem, er der tegn på[22], at landets system for skattefordele er temmelig uhåndterligt og ikke tilstrækkeligt gennemsigtigt (der er konstateret mere end 500 skattefordele fordelt på mere end 60 retsakter), og at skatteudgifternes økonomiske effektivitet ville blive øget ved en konsekvent overvågning og vurdering. Desuden skal der til selskabsskattens struktur med skattesatser lægges statslige og kommunale tillæg, hvilket skaber kompleksitet for skatteyderne og en yderligere byrde for skatteforvaltningen. Den direkte kildeskat er ofte for høj, hvilket resulterer i betydelige tilbagebetalingskrav i det følgende år. De tilbagevendende omkostninger til skatteopkrævning er relativt høje (i 2019 var de ca. 20 % højere end gennemsnittet for EU-27), og skatteforvaltningens investeringer i informations- og kommunikationsteknologi er lave sammenlignet med EU-gennemsnittet (de udgjorde 5,7 % af skatteforvaltningens driftsudgifter i 2019, hvilket var ca. halvdelen af EU-27-gennemsnittet). På den baggrund vil en mere effektiv forvaltning af indtægterne bidrage til at reducere den tid, det tager at betale skat i Portugal, og de udestående skatterestancers store omfang (37,1 % af de samlede nettoindtægter ved udgangen af 2019 og således blandt de højeste i EU). Hvad angår Portugals sociale beskyttelsessystem ligger de sociale overførslers effektivitet med hensyn til at mindske fattigdom og ulighed under EU-gennemsnittet. Navnlig er mindsteindkomstens tilstrækkelighed lav, idet den ligger på 37,5 % af fattigdomsgrænsen (EU 58,9 %). Samtidig synes mange forskellige sociale ydelser at tjene nogenlunde samme formål, hvilket også fører til kompleksitet. Den deraf følgende fragmentering af det sociale beskyttelsessystem resulterer i en relativt lav udnyttelsesgrad og mangel på et effektivt fokus på dem, der har størst behov, hvilket hæmmer de sociale ydelsers dækning og tilstrækkelighed. I den forbindelse er gennemførelsen af den nationale strategi for bekæmpelse af fattigdom særlig vigtig.

(22) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i og bilag V, kriterie 2.2, til forordning (EU) 2021/241 indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse hjælper med at håndtere alle eller en betydelig del af de økonomiske og sociale udfordringer, der er skitseret i de landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til Portugal i forbindelse med det europæiske semester i 2019 og 2020, såvel som i alle landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt før datoen for vedtagelse

[22] "Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice", arbejdsgruppe om skattefordele, maj 2019.

af planen. Planen fremmer navnlig investeringer i grøn og digital omstilling. Et af de centrale aspekter i planen er at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser og de statsejede virksomheders finansielle bæredygtighed. Planen er ambitiøs med hensyn til at styrke sundhedssystemets modstandsdygtighed og forbedre adgangen til sundheds- og langtidspleje af høj kvalitet Planen tager sigte på at forbedre befolkningens generelle færdigheder, herunder digitale færdigheder for forskellige befolkningsgrupper, og styrke udbuddet af erhvervsfaglig uddannelse og læring. Planen omfatter betydelige investeringer til forbedring af de sociale tjenester, bl.a. ved at øge udbuddet af sociale og økonomisk overkommelige boliger. Med planen indføres relevante foranstaltninger til at mindske segmenteringen af arbejdsmarkedet og støtte beskæftigelse af høj kvalitet og bevarelse af arbejdspladser. Planen tager i høj grad sigte på at støtte borgernes og virksomhedernes brug af digitale teknologier. Med planen indføres betydelige foranstaltninger for at fremme adgangen til finansiering, navnlig for små og mellemstore virksomheder, og fremme de private og offentlige investeringer til landets økonomiske genopretning. I planen fremlægges betydelige reformer og investeringer for at fremme investeringer i forskning og innovation og gøre dette område mere effektivt og virkningsfuldt. Planen er ambitiøs med hensyn til at håndtere udfordringerne i erhvervsmiljøet og forbedre retssystemets effektivitet.

(23) Gennemførelsen af Portugals genopretnings- og resiliensplan forventes at bidrage til yderligere at fremme den grønne og den digitale omstilling. Foranstaltningerne til støtte for klimamål i Portugal omfatter et beløb, der svarer til 37,9 % af planens samlede tildeling, mens foranstaltningerne til støtte for digitale mål omfatter et beløb, der svarer til 22,1 % af planens samlede tildeling. En fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen i overensstemmelse med de relevante milepæle og mål vil hjælpe Portugal med at komme sig hurtigt oven på covid-19-krisen og samtidig styrke landets modstandsdygtighed. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag, der går ud over planen, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

(24) Portugal forelagde partnerskabsaftalen[23] den 4. marts 2022, mens de øvrige programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken endnu ikke er blevet forelagt. Portugal vil i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 tage hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af midlerne under samhørighedsfondene for perioden 2021-2027. Dette er en forudsætning for at øge effektiviteten og få størst mulig merværdi af den finansielle støtte, der modtages via samhørighedsfondene, og samtidig fremme koordineringen, komplementariteten og sammenhængen mellem disse fonde og Unionens øvrige instrumenter og fonde. En vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten og af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken kræver også, at flaksehalesene for investeringer til støtte for den grønne og den digitale omstilling og en afbalanceret territorial udvikling fjernes.

[23] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik. EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159.

(25) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen skal håndtere, står Portugal også over for andre udfordringer, som knytter sig til den cirkulære økonomi. Portugal ligger langt under EU-gennemsnittet vedrørende indikatorer for cirkulær økonomi og affaldshåndtering. På kommunalt plan er den gennemsnitlige genanvendelsesprocent lav og tilmed faldende, med regionale forskelle. Portugal nåede ikke EU's mål om at genanvende 50 % af det kommunale affald senest i 2020. Den samlede genanvendelsesprocent var på 29 % i 2019 og 26,5 % i 2020 (foreløbige data) mod et EU-gennemsnit på 48 %. Det vil kræve en betydelig indsats at nå EU's mål for det næste årti, herunder at nå op på 55 % genanvendelse af kommunalt affald senest i 2025. Der er behov for forbedringer for at øge forebyggelse, minimering, sortering, genbrug og genanvendelse af affald og derved bortlede affald fra deponerings- eller forbrændingsanlæg og modernisere affaldsgenanvendelses- og affaldsbehandlingsanlæg. Højere deponerings- og forbrændingsafgifter, indførelse af en afgift på restaffald og forhøjelse af afgifterne for kommuner, der ikke opfylder genanvendelsesmålene, er gode eksempler på, hvordan disse mål bedre kan nås. Desuden kan en udvidelse af separat indsamling af affald og en videreudvikling af systemer med betaling afhængig af affaldsmængde fremskynde processen.

(26) I overensstemmelse med den opfordring, som EU's stats- og regeringschefer fremsatte i Versailleserklæringen, er formålet med REPowerEU-planen at udfase Den Europæiske Unions afhængighed af import af fossile brændstoffer fra Rusland så hurtigt som muligt. Med henblik herpå er man i dialog med medlemsstaterne i færd med at udpege de bedst egnede projekter, investeringer og reformer på nationalt, regionalt og EU-plan. Disse foranstaltninger skal reducere den samlede afhængighed af fossile brændstoffer og flytte importen af fossile brændstoffer væk fra Rusland.

(27) Portugal har en høj andel af vedvarende energi (en tredjedel af dets energimiks) og er ikke stærkt afhængig af russiske fossile brændstoffer. Olie og gas (hovedsagelig flydende naturgas (LNG)) tegner sig dog stadig for to tredjedele af dets primære energiforsyning med henholdsvis 42 % og 24 % ifølge data fra 2020. Kul blev udfaset til elproduktion i 2021, men gasforbruget er steget hastigt i de seneste år, delvis fordi der på grund af tørke har været mindre vandkraft til rådighed. Da kun 10 % af Portugals gasimport kommer fra Rusland, har Portugal en afhængighedsgrad, der ligger et godt stykke under EU-gennemsnittet på 44 %, hvilket skyldes, at landet er stærkt afhængigt af LNG og ikke importerer olie og kul fra Rusland[24]. Portugal importerer ikke desto mindre 100 % af sine fossile brændstoffer. En reduktion af denne samlede importafhængighed gennem øgede EU-klimaambitioner med fokus på mere økonomisk overkommelig, sikker og bæredygtig energi vil kræve yderligere udnyttelse af det portugisiske sol- og vindpotentiale, herunder offshore, navnlig ved at strømline godkendelsesprocedurerne og styrke den administrative kapacitet. En opgradering af eltransmissions- og distributionsnettene, bl.a. ved hjælp af jævnstrømsteknologier, samt tilvejebringelse af investeringer i oplagring af elektricitet vil gøre det muligt at levere fleksibel og hurtig energi, hvilket er afgørende for forvaltningen af et system med en høj andel af vedvarende energi. Den lave grad af elsammenkobling med Spanien (og i sidste ende med Frankrig) udgør også en

[24] Eurostat (2020), import fra Rusland i forhold til den samlede import af naturgas, råolie og stenkul. For gennemsnittet for EU-27 er den samlede import baseret på import fra lande uden for EU-27. For Portugal omfatter den samlede import handel inden for EU. Råolie omfatter ikke raffinerede olieprodukter.

udfordring for modstandsdygtigheden i Portugals og EU's elektricitetssystem. Yderligere grænseoverskridende sammenkoblinger kan bidrage til en større integration af den vedvarende kapacitet på Den Iberiske Halvø i det indre energimarked. For at forbedre bygningers energieffektivitet vil hensigtsmæssige finansieringsordninger, oplysningskampagner og udvikling af grønne færdigheder i høj grad kunne gøre investeringsindsatsen mere effektiv. Derudover er der behov for at dekarbonisere transportsektoren yderligere, bl.a. ved at fremskynde udbredelsen af e-opladningsinfrastruktur og fremme vigtige jernbane-, cykel- og offentlige transportprojekter. Der er behov for en yderligere forhøjelse af ambitionsniveauet for reduktion af drivhusgasemissioner og forøgelse af målene for vedvarende energi og energieffektivitet, hvis Portugal skal opfylde "Fit for 55"-målene.

(28) Den hurtigere omstilling til klimaneutralitet og væk fra brugen af fossile brændstoffer vil medføre betydelige omstruktureringsomkostninger i adskillige sektorer, men Portugal vil som led i samhørighedspolitikken kunne trække på mekanismen for retfærdig omstilling til at mindske omstillingens socioøkonomiske virkning i de hårdest ramte områder. Portugal vil også kunne trække på Den Europæiske Socialfond Plus til at forbedre beskæftigelsesmulighederne og styrke den sociale samhørighed.

(29) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet 2022, og dets holdning[25] afspejles i henstilling 1 nedenfor.

(30) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og deres kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions virkemåde henstillede Rådet, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For Portugals vedkommende afspejles dette især i henstilling 1 og 2 nedenfor.

(31) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram 2022 og stabilitetsprogrammet 2022. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1, 2 og 4 nedenfor. Henstilling 1 og 2 bidrager også til gennemførelsen af henstillingen vedrørende euroområdet, navnlig den første og fjerde henstilling vedrørende euroområdet. De finanspolitiske tiltag, der er nævnt i henstilling 1, bidrager bl.a. til at håndtere ubalancer relateret til den store offentlige gæld i en situation med svag produktivitetsvækst. De politiske tiltag, der er nævnt i henstilling 2, bidrager bl.a. til at nedbringe den offentlige og private gæld samt udlandsgælden, da en fuldstændig gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen vil understøtte væksten og samtidig styrke økonomiens modstandsdygtighed. De politiske tiltag, der er nævnt i henstilling 4, bidrager bl.a. til at afhjælpe sårbarheder i forbindelse med stor udlandsgæld på længere sigt,

HENSTILLER, at Portugal i 2022 og 2023 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre en forsigtig finanspolitik i 2023, navnlig ved at begrænse væksten i nationalt finansierede løbende udgifter til under den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine; være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation; øge de offentlige investeringer i den

[25] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten, RePowerEU og andre EU-fonde; for perioden efter 2023, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, samt sikre en troværdig og gradvis reduktion af gælden og finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt ved hjælp af gradvis konsolidering, investeringer og reformer; gøre skatte- og socialsikringssystemerne mere effektive, navnlig ved at forenkle begge rammer, styrke effektiviteten i deres respektive forvaltninger og mindske den dermed forbundne administrative byrde

2. fortsætte gennemførelsen af sin genopretnings- og resiliensplan i overensstemmelse med de milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021; fremlægge programmeringsdokumenterne vedrørende samhørighedspolitikken for 2021-2027 med henblik på at afslutte forhandlingerne med Kommissionen og efterfølgende påbegynde gennemførelsen

3. forbedre betingelserne for omstilling til en cirkulær økonomi, navnlig ved at øge forebyggelse, genanvendelse og genbrug af affald for at bortlede affald fra deponerings- og forbrændingsanlæg

4. mindske den generelle afhængighed af fossile brændstoffer, bl.a. i transportsektoren; fremskynde udbredelsen af vedvarende energi ved at opgradere eltransmissions- og distributionsnettene, muliggøre investeringer i oplagring af elektricitet og strømline godkendelsesprocedurerne for at muliggøre yderligere udvikling af vindkraft, navnlig offshoreproduktion, og solenergiproduktion; styrke incitamentsrammen for investeringer i energieffektivitet i bygninger; øge elsammenkoblingerne.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand