EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Portugals nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2022

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

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Portugals nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[3], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som den stärker resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar även till att stärka de hållbara offentliga finanserna och att öka tillväxten och skapandet av arbetstillfällen på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens [uppdaterades] den [XX] juni 2022 i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

---

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

(2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, vilket inledde 2022 års europeiska planeringstermin för samordningen av den ekonomiska politiken. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det gemensamma åtagandet på det sociala toppmötet i Porto i maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter, vilket proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Portugal var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning[4]. Samma datum antog kommissionen även en rekommendation om rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, vilken antogs av rådet den 5 april 2022, samt förslaget till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen och principerna för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, vilket antogs av rådet den 14 mars 2022.

(3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens konsekvenser för medlemsstaternas ekonomier har framför allt blivit kännbara genom högre priser på energi och livsmedel samt sämre tillväxtutsikter. De högre energipriserna är särskilt betungande för utsatta hushåll som har eller riskerar att drabbas av energifattigdom. EU märker också av en exceptionell tillströmning av människor på flykt från Ukraina. I detta sammanhang aktiverades direktivet om tillfälligt skydd[5] för första gången den 4 mars 2022 för att ge fördrivna personer från Ukraina rätt att vistas i EU och få tillgång till utbildning, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, bostäder och social trygghet.

(4) Med hänsyn till den snabbt föränderliga ekonomiska och geopolitiska situationen återupptar den europeiska planeringsterminen den breda politiska samordningen vad gäller ekonomi och sysselsättning 2022, samtidigt som en utveckling sker i enlighet med genomförandekraven i faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt vad som angavs i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. De återhämtnings- och resiliensplaner som har antagits måste genomföras för att uppfylla de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen, eftersom planerna omfattar alla eller en stor del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdades under 2019 och 2020 års planeringsterminer. De landsspecifika rekommendationerna från 2019 och 2020 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241, förutom eventuella landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då den ändrade planen lämnades in.

(5) Den allmänna undantagsklausulen har varit aktiverad sedan mars 2020[6]. I sitt meddelande av den 3 mars 2021[7] förde kommissionen fram sin ståndpunkt att beslutet

---

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

5 Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

6 Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, COM(2020) 123 final, 20.3.2020.

om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i unionen eller euroområdet jämfört med nivåerna före krisen (slutet av 2019). Den ökade osäkerheten och de stora nedåtriskerna för de ekonomiska utsikterna i samband med kriget i Europa, den kraftiga höjningen av energipriserna och de fortsatta störningarna i försörjningskedjan motiverar förlängningen av stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul under hela 2023.

(6) Enligt tillvägagångssättet i rådets yttrande av den 18 juni 2021 om 2021 års stabilitetsprogram mäts den finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst som förändringen i primära utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan), exklusive tillfälliga åtgärder i samband med covid-19-krisen, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt[8]. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade[9] primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive tillfälliga åtgärder i samband med covid-19-krisen,) och investeringar.

(7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med allmän vägledning om finanspolitiken 2023 för att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka den politiska samordningen[10]. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i 2022 års vinterprognos noterade kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande finanspolitisk inriktning på aggregerad nivå 2020–2022 till en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning på aggregerad nivå 2023, samtidigt som det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att återspegla denna vägledning i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen meddelade sin avsikt att noga övervaka den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin politiska vägledning efter behov, senast i samband med planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.

(8) När det gäller den finanspolitiska vägledning som antogs den 2 mars 2022 utgår de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 från de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökade osäkerheten och de ytterligare nedåtriktade riskerna samt den högre inflationen jämfört med vinterprognosen. Mot bakgrund av dessa överväganden

---

7 Meddelande från kommissionen till rådet, *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser*, COM(2021) 105 final, 3.3.2021

8 Uppskattningarna av den finanspolitiska inriktningen och dess ingående delar i denna rekommendation är kommissionens uppskattningar på grundval av de antaganden som ligger till grund för kommissionens vårprognos för 2022. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

9 Utgifter som inte finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra EU-fonder.

10 Meddelande från kommissionen till rådet: *Finanspolitisk vägledning för 2023*, COM(2022) 85 final, 2.3.2022.

måste den finanspolitiska reaktionen vara att utöka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och en tryggad energiförsörjning och att upprätthålla köpkraften hos de mest utsatta hushållen för att dämpa effekterna av de stigande energipriserna och begränsa inflationstrycket från sekundära effekter genom målinriktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel så att den kan anpassas till de snabbt föränderliga omständigheterna och de olika ländernas finansiella och ekonomiska situation, däribland vad gäller effekterna av krisen och tillströmningen av fördrivna personer från Ukraina.

(9) Den 22 april 2021 lämnade Portugal in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli antog rådet sitt beslut om godkännande av återhämtnings- och resiliensplanen för Portugal[11]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Portugal på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(10) Den 29 april 2022 lämnade Portugal in sitt nationella reformprogram för 2022 och sitt stabilitetsprogram för 2022 i enlighet med den tidsfrist som fastställs i artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Portugals halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2022 års nationella reformprogram.

(11) Kommissionen offentliggjorde 2022 års landsrapport för Portugal[12] den 23 maj 2022. I rapporten ingick en bedömning av Portugals framsteg med de relevanta landsspecifika rekommendationer som antagits av rådet 2019, 2020 och 2021 och en granskning av Portugals genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades att landsrapporten innehåller brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet de som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I rapporten bedömdes även Portugals framsteg med att genomföra den europeiska pelaren för sociala rättigheter och uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsminskning, såväl som landets framsteg med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

(12) Kommissionen utförde en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Portugal och offentliggjorde resultaten den 23 maj 2022[13]. Kommissionen drog slutsatsen att Portugal har makroekonomiska obalanser. Landets

[11] Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanen för Portugal (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022)623 final.

[13] SWD(2022)637 final.

sårbarhet visar sig framför allt i en hög extern, privat och offentlig skuld i kombination med en låg produktivitetstillväxt.

(13) Den 14 april 2022 lämnade Portugal in ett nytt utkast till budgetplan för 2022. En fullständig bedömning av den planen kommer att presenteras i ett yttrande från kommissionen i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 473/2013.

(14) Den 20 juli 2020 rekommenderade rådet Portugal att under 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med den allmänna undantagsklausulen för att effektivt hantera pandemin samt stödja ekonomin och den därpå följande återhämtningen. Portugal rekommenderades även att så snart de ekonomiska förhållandena medger det driva en finanspolitik som syftar till att nå en sund offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat sjönk Portugals offentliga underskott från 5,8 % av BNP under 2020 till 2,8 % under 2021. Portugals finanspolitiska motreaktion understödde den ekonomiska återhämtningen 2021, samtidigt som de tillfälliga stödåtgärderna minskade från 2,3 % av BNP under 2020 till 2,2 % under 2021. De åtgärder som Portugal har vidtagit 2021 har varit i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var mestadels tillfälliga eller kompenserades av uppvägande åtgärder. Samtidigt antog regeringen under perioden 2020–2021 ett antal diskretionära åtgärder som inte var tillfälliga eller kompenserades av uppvägande åtgärder. Dessa utgjordes främst av sjukvårdsrelaterade utgifter, däribland för anställningen av ytterligare sjukvårdspersonal i det nationella sjukvårdssystemet för att öka dess insatsförmåga. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat var Portugals offentliga bruttoskuld 127,4 % av BNP under 2021.

(15) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognosen i 2022 års stabilitetsprogram är försiktigt för 2022 och realistiskt därefter[14]. Regeringen uppskattar att BNP i fasta priser kommer att växa med 5,0 % under 2022 och 3,3 % under 2023. Som jämförelse kan nämnas att kommissionen i sin vårprognos för 2022 förväntar sig en högre real tillväxt i BNP på 5,8 % under 2022 och en lägre real tillväxt i BNP på 2,7 % under 2023. Skillnaden beror på en starkare tillväxt i privatkonsumtion och nettoexport i kommissionens prognos för 2022 och en lägre tillväxt i investeringar och nettoexport för 2023. I sitt stabilitetsprogram för 2022 förutspår regeringen att det samlade underskottet kommer att minska till 1,9 % av BNP under 2022 och till 0,7 % under 2023. Minskningen under 2022 återspeglar i första hand den starka tillväxten inom den ekonomiska verksamheten och upphävandet av de flesta pandemirelaterade nödåtgärderna. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten minska till 120,8 % under 2022 för att därefter sjunka till 115,4 % under 2023. På grundval av de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutspås i kommissionens vårprognos för 2022 att den offentliga skulden under 2022 och 2023 kommer att uppgå till 1,9 respektive 1,0 % av

[14] Det stabilitetsprogram för 2022 som lämnades in till kommissionen och rådet den 29 april 2022 hade ett brytdatum den 25 mars 2022, då det lades fram för det nationella parlamentet. I det utkast till budgetplan för 2022 som Portugal lämnade in till kommissionen och Eurogruppen den 14 april 2022 var det makroekonomiska scenariot för 2022 en aning uppdaterat jämfört med scenariot i programmet. Mer i detalj innebar 2022 års utkast till budgetplan en mindre nedskrivning av den reala tillväxten i BNP till 4,9 % under 2022 (från 5,0 % i programmet) och en uppskrivning av konsumentprisernas ökningstakt (HICP) till 4,0 % under samma år (från 3,3 % i programmet). Trots en något annorlunda sammansättning av de offentliga finanserna i 2022 års utkast till budgetplan bibehölls målet för det offentliga underskottet på 1,9 % av BNP för 2022.

BNP. Detta är i linje med det underskott som förväntas i 2022 års stabilitetsprogram för 2022 och något högre för 2023, främst på grund av de högre löpande utgifterna i kommissionens prognos för det sistnämnda året. I kommissionens vårprognos för 2022 förutspås en lägre offentlig skuldkvot på 119,9 % under 2022 och en liknande offentlig skuldkvot på 115,3 % under 2023. Skillnaden under 2022 beror på att kommissionen förväntar sig en starkare tillväxt av BNP i löpande priser under det året.

Utifrån kommissionens vårprognos för 2022 uppskattas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till 1,5 %. Denna beräkning inkluderar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Portugals potentiella tillväxt.

(16) Under 2022 har regeringen avvecklat de flesta av de åtgärder som vidtagits som svar på covid-19-krisen, vilket innebär att de tillfälliga stödåtgärderna förväntas minska från 2,2 % av BNP under 2021 till 0,7 % under 2022. Det offentliga underskottet under 2022 påverkas av de åtgärder som antagits för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. Enligt kommissionens vårprognos för 2022 kommer åtgärderna att motsvara 0,6 % av BNP under 2022 för att sedan avvecklas helt under 2023[15]. Dessa åtgärder utgörs främst av sociala transfereringar till fattiga hushåll, sänkningar av indirekta skatter på energiförbrukning och subventioner för energiförbrukning. Åtgärderna har tillkännagivits som tillfälliga. Om energipriserna ligger kvar på en hög nivå även under 2023 kan vissa av åtgärderna förlängas. Vissa av åtgärderna är inte riktade, vilket särskilt gäller den allmänna sänkningen av bränsleskatten. Det offentliga underskottet påverkas även av kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för personer som fördrivits från Ukraina, vilka i kommissionens vårprognos för 2022 beräknas till 0,1 % av BNP under 2022[16].

(17) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet att Portugal[17] under 2022 borde använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar som kan stödja återhämtningen, men samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Dessutom bör landet upprätthålla sina nationellt finansierade investeringar. Rådet rekommenderade även Portugal att begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter. Portugal rekommenderades även att så snart de ekonomiska förhållandena medger det bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå en sund offentligfinansiell ställning och säkerställa den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

(18) Med utgångspunkt i kommissionens vårprognos för 2022 och på grundval av den information som ingår i Portugals stabilitetsprogram för 2022 förväntas den finanspolitiska inriktningen enligt kommissionens vårprognos 2022 vara stödjande

---

15 Siffrorna motsvarar nivån på de årliga budgetkostnaderna för de åtgärder som vidtagits sedan hösten 2021, inklusive löpande intäkter och utgifter samt – i relevanta fall – åtgärder för kapitalutgifter.

16 Det totala antalet personer som fördrivits från Ukraina till EU förväntas stiga gradvis till 6 miljoner fram till slutet av 2022. Deras geografiska fördelning uppskattas på grundval av storleken på den befintliga diasporan, den relativa befolkningsmängden i den mottagande medlemsstaten och den verkliga fördelningen av fördrivna personer från Ukraina i hela EU i mars 2022. Uppskattningarna av budgetkostnaderna per person bygger på mikrosimuleringsmodellen Euromod, som utvecklats av kommissionens gemensamma forskningscentrum, med beaktande av de kontantbidrag som personerna kan vara berättigade till och andra förmåner som utbildning och hälso- och sjukvård.

17 Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 102).

med –2,0 % av BNP[18]. Portugal planerar att ge fortsatt stöd till återhämtningen genom att utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar enligt rådets rekommendation. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder beräknas öka med 0,5 procentenheter av BNP jämfört med 2021. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,2 procentenheter 2022[19]. Därför planerar Portugal att bibehålla nationellt finansierade investeringar enligt rådets rekommendation. Samtidigt beräknas ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 ge ett expansivt bidrag på 1,1 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattar de ytterligare effekterna av de åtgärder som vidtagits för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av stigande energipriser (0,6 % av BNP), såväl som kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för personer som fördrivits från Ukraina (0,1 % av BNP), samtidigt som en ökning av lönekostnaderna i den offentliga sektorn, de åldersrelaterade utgifterna och insatsförbrukningen förväntas fortsätta att pressa upp de löpande utgifterna. Framför allt förväntas den större ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn också påverka det expansiva bidraget av nationellt finansierade primära löpande utgifter till den övergripande inriktningen på finanspolitiken 2022 genom att öka utgifterna för den offentliga konsumtionen av varor och tjänster. Portugal förväntas totalt sett begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter under 2022, eftersom det betydande expansiva bidraget av nationellt finansierade löpande utgifter under 2022 främst beror på de åtgärder som vidtagits för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna och kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för personer som fördrivits från Ukraina.

(19) I kommissionens vårprognos för 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen under 2023 ligga på 0,0 % av BNP baserat på ett antagande om oförändrad politik[20]. Portugal förväntas fortsätta att använda bidragen från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare investeringar som kan stödja återhämtningen. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder beräknas öka med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2022. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,3 procentenheter 2023[21]. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 0,7 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekterna av utfasningen av åtgärderna för att kompensera de stigande energipriserna (0,6 % av BNP). Samtidigt förväntas den större ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn under 2022 påverka

---

18 Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär det att ökningstakten i de primära utgifterna är högre (lägre) än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket antyder att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

19 Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

20 Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär det att ökningstakten i de primära utgifterna är högre (lägre) än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket antyder att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

21 Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

bidraget av nationellt finansierade primära löpande utgifter till den övergripande inriktningen på finanspolitiken 2023 genom ökade utgifter för pensioner och sociala förmåner till följd av indexreglering.

(20) I 2022 års stabilitetsprogram förväntas det offentliga underskottet minska gradvis till 0,3 % av BNP under 2024 och nå ett jämviktsläge under 2025. Det offentliga underskottet planeras därför ligga kvar under 3 % av BNP under programperioden. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten minska fram till 2025, närmare bestämt med en minskning till 109,8 % under 2024 och en ytterligare minskning till 105,9 % under 2025. På grundval av kommissionens analys förfaller riskerna för skuldhållbarheten vara höga på medellång sikt.

(21) En mer tillväxtfrämjande sammansättning av de offentliga finanserna, både på intäktssidan och utgiftssidan av den offentliga budgeten, skulle öka Portugals finanspolitiska hållbarhet på lång sikt, förbättra företagsklimatet och bidra till en återhämtning för alla. När det gäller Portugals skattesystem finns det uppgifter[22] som visar att landets skatte- och bidragssystem är relativt svårhanterligt och inte tillräckligt transparent (minst 500 skatteförmåner har identifierats i fler än 60 rättsakter), och att skatteutgifternas ekonomiska effektivitet skulle gynnas av en regelbunden övervakning och bedömning. Vidare påverkas bolagsskattens struktur av statliga och kommunala tilläggsavgifter, vilket medför en komplicerad situation för skattebetalarna och en ytterligare börda för skattemyndigheten. Den preliminära skatten är ofta för hög, vilket leder till betydande återbetalningskrav under det efterföljande året. Den återkommande kostnaden för skatteuppbörd är relativt hög (under 2019 var den omkring 20 % högre än genomsnittet för EU-27), och skattemyndighetens investering i informations- och kommunikationsteknik är låg jämfört med EU-genomsnittet (5,7 % av myndighetens driftsutgifter 2019, dvs. nära hälften av genomsnittet för EU-27). Mot denna bakgrund skulle en effektivare skatteförvaltning i Portugal bidra till att minska såväl tiden för skattebetalning som den alltför höga nivån på kvarskatten (med 37,1 % av de totala nettointäkterna vid utgången av 2019 var kvarskatten bland de högsta i EU). När det gäller Portugals system för social trygghet är ändamålsenligheten i de sociala transfereringarna för att minska fattigdom och ojämlikhet sämre än EU-genomsnittet. Framför allt är minimiinkomsten otillräcklig, bara 37,5 % av fattigdomsgränsen (EU: 58,9 %). Samtidigt finns det en mängd olika sociala förmåner som verkar tjäna samma mål, vilket ökar komplexiteten. Fragmenteringen av det sociala trygghetssystemet leder till en relativt låg grad av utnyttjande och ett bristande fokus på de som har störst behov, vilket begränsar andelen personer som omfattas och minskar nyttan av de sociala förmånerna. I detta sammanhang är genomförandet av den nationella strategin för fattigdomsbekämpning särskilt viktig.

(22) I enlighet med artikel 19.3 b och kriterium 2.2 i bilaga V till förordning (EU) 2021/241 omfattar återhämtnings- och resiliensplanen ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De ska bidra till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Portugal från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, förutom alla landsspecifika rekommendationer som hade utfärdats fram till den dag då planen antogs. Framför allt bidrar planen till att främja investeringar för den gröna och den digitala omställningen.

[22] *Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice*, Working Group on Tax Benefits, maj 2019.

Förbättringar av de offentliga finansernas kvalitet och de statsägda företagens finansiella hållbarhet är centrala delar av planen. Planen är ambitiös när det gäller att stärka hälso- och sjukvårdssystemets resiliens och förbättra tillgången till hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg av hög kvalitet. Syftet med planen är att höja befolkningens övergripande kunskapsnivå, däribland när det gäller digitala färdigheter i olika grupper, och att utöka möjligheterna till yrkesutbildning och annan utbildning. Planen omfattar betydande investeringar för att förbättra de sociala tjänsterna, däribland genom att öka tillgången till subventionerade bostäder till rimlig kostnad. Genom planen införs relevanta åtgärder för att minska segmenteringen på arbetsmarknaden, stödja sysselsättning av god kvalitet och bevara arbetstillfällen. Syftet med planen är framför allt att främja invånarnas och företagens användning av digital teknik. Genom planen införs omfattande åtgärder för att öka tillgången till finansiering, särskilt för små och medelstora företag, och att främja privata och offentliga investeringar för landets ekonomiska återhämtning. I planen ingår betydande reformer och investeringar för att locka investeringar i forskning och innovation och att göra dessa mer effektiva och ändamålsenliga. Planen är ambitiös när det gäller att hantera utmaningarna för företagsklimatet och förbättra rättsväsendets effektivitet.

(23) Genomförandet av Portugals återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg i den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Portugal står för 37,9 % av planens totala tilldelning, medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 22,1 % av planens totala tilldelning. Det fullständiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål, kommer att bidra till att Portugal snabbt kan återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen, samtidigt som landets resiliens stärks. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom även annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

(24) Portugal lämnade in partnerskapsavtalet[23] den 4 mars 2022, men har ännu inte lämnat in de övriga programplaneringsdokumenten för sammanhållningspolitiken. I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 ska Portugal beakta de relevanta landsspecifika rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan dessa fonder och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt är det även nödvändigt att undanröja alla hinder för investeringar till stöd för den gröna och den digitala omställningen och den balanserade territoriella utvecklingen.

[23] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

(25) Vid sidan av de ekonomiska och sociala utmaningar som behandlas i återhämtnings- och resiliensplanen står Portugal inför ett antal ytterligare utmaningar när det gäller den cirkulära ekonomin. Portugal ligger långt under EU-genomsnittet för indikatorerna på cirkulär ekonomi och avfallshantering. Den genomsnittliga återvinningsgraden i kommunerna är låg och minskande, med vissa regionala skillnader. Portugal nådde inte upp till EU-målet att 50 % av det kommunala avfallet skulle återvinnas senast 2020. Den totala återvinningsgraden var 29 % under 2019 och 26,5 % under 2020 (preliminära uppgifter), jämfört med EU-genomsnittet på 48 %. Det kommer att krävas betydande insatser för att uppnå EU-målen för nästa årtionde, däribland målet att 55 % av det kommunala avfallet ska återvinnas senast 2025. Förbättringar behövs för att förebygga, minimera, sortera, återanvända och återvinna avfall, och därigenom undvika att avfallet går till deponering eller förbränning, och för att modernisera anläggningarna för återvinning och behandling. En höjning av avgifterna för deponering och förbränning, införande av en skatt på restavfall och en höjning av avgifterna för kommuner som inte uppfyller återvinningsmålen är några goda exempel på hur dessa mål bättre kan uppnås. Dessutom kan en utökning av källsorteringen av avfall och en ytterligare utveckling av systemen för enhetsbaserad prissättning påskynda processen.

(26) Inom ramen för det mandat som EU:s stats- och regeringschefer gav i Versaillesförklaringen syftar REPowerEU-planen till att så snart som möjligt fasa ut Europeiska unionens beroende av import av fossila bränslen från Ryssland. I detta syfte kommer de lämpligaste projekten, investeringarna och reformerna på nationell och regional nivå och på EU-nivå att fastställas i dialog med medlemsstaterna. Målet med dessa åtgärder är att minska det totala beroendet av fossila bränslen och flytta importen av fossilt bränsle från Ryssland.

(27) Portugal har en hög andel förnybara bränslen i sin energimix (omkring en tredjedel) och är inte särskilt beroende av fossila bränslen från Ryssland. Olja och gas (främst flytande naturgas, LNG) står emellertid fortfarande för två tredjedelar av landets primära energiförsörjning, med 42 respektive 24 % enligt 2020 års uppgifter. Kolet i elproduktionen fasades ut under 2021, men gasförbrukningen har ökat snabbt under de senaste åren. Detta beror delvis på att vattenkraften har minskat på grund av torka. Tack vare en omfattande användning av LNG kommer endast 10 % av Portugals gasimport från Ryssland, vilket är långt under EU-genomsnittet på 44 %. Landet importerar varken olja eller kol från Ryssland[24]. Portugal importerar emellertid 100 % av sina fossila bränslen. En minskning av detta importberoende genom ökade klimatambitioner på EU-nivå med inriktning på billigare, säkrare och mer hållbar energi kommer att kräva en ytterligare utbyggnad av Portugals potential för sol- och vindkraft, däribland i havsbaserade anläggningar, framför allt genom att förenkla tillståndsförfarandena och utöka den administrativa kapaciteten. En uppgradering av näten för överföring och distribution av elektricitet, däribland med likströmsteknik, i kombination med investeringar för att möjliggöra lagring av el, skulle göra det möjligt att leverera flexibel och snabbt tillgänglig energi, vilket krävs för förvaltningen av ett system med en hög andel förnybara energikällor. Den begränsade utbyggnaden av elsammanlänkningar med Spanien (och i förlängningen med Frankrike) är också en

[24] Eurostat (2020), Andelen import från Ryssland av den totala importen av naturgas, råolja och stenkol. För EU27-genomsnittet omfattar den totala importen även importen från länder utanför EU27. För Portugal omfattar den totala importen även handel inom EU. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter.

utmaning för resiliensen i Portugals och EU:s elsystem. Ytterligare sammanlänkningar över gränserna skulle kunna bidra till en bättre integrering av förnybar kapacitet från Iberiska halvön på den inre marknaden för energi. När det gäller att förbättra energieffektiviteten i byggnader skulle investeringarnas effektivitet kunna öka avsevärt genom lämpliga finansieringsprogram, informationskampanjer och utveckling av grön kompetens. Det finns även ett behov av att fasa ut fossila bränslen i transportsektorn, däribland genom att påskynda utbyggnaden av laddningsinfrastruktur och fullfölja viktiga projekt för järnvägstransport, cykling och kollektivtrafik. Portugal måste höja sin ambition att minska utsläppen av växthusgaser och höja målen för förnybar energi och energieffektivitet för att uppfylla målen i 55 %-paketet.

(28) Påskyndandet av omställningen mot klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att leda till betydande omstruktureringskostnader i flera sektorer, men Portugal kan använda mekanismen för en rättvis omställning inom ramen för sammanhållningspolitiken för att lindra de socioekonomiska konsekvenserna av omställningen i de mest utsatta regionerna. Portugal kan även använda Europeiska socialfonden+ för att öka sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.

(29) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2022, och dess yttrande[25] återges i rekommendation 1 nedan.

(30) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Portugal återspeglas detta i synnerhet i rekommendationerna 1 och 2 nedan.

(31) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2022 och stabilitetsprogrammet för 2022. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1, 2 och 4 nedan. Rekommendationerna 1 och 2 bidrar även till genomförandet av rekommendationen för euroområdet, särskilt de första och fjärde rekommendationerna för euroområdet. De finanspolitiska åtgärder som avses i rekommendation 1 bidrar bland annat till att hantera obalanser med koppling till hög statsskuld i samband med låg produktivitetstillväxt. De politiska åtgärder som avses i rekommendation 2 bidrar bland annat till att minska den offentliga, privata och externa skulden, eftersom ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen kommer att främja tillväxten och samtidigt stärka ekonomins resiliens. De politiska åtgärder som avses i rekommendation 4 bidrar bland annat till att hantera sårbarheter med koppling till höga externa skulder på längre sikt.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Portugal att under 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa en försiktig finanspolitik under 2023, framför allt genom att begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter till en nivå under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som är mest sårbara för stigande energipriser och till personer som flyr från Ukraina. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna

[25] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

till den rådande situationen. Utöka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för en tryggad energiförsörjning, däribland med användning av faciliteten för återhämtning och resiliens, REPowerEU och andra EU-fonder. För perioden efter 2023 bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en trovärdig och successiv skuldminskning och finanspolitisk hållbarhet på medellång sikt genom gradvisa konsolideringar, investeringar och reformer. Förbättra effektiviteten i skattesystemet och det sociala trygghetssystemet, framför allt genom att förenkla de båda regelverken, öka effektiviteten i deras respektive förvaltningar och minska den tillhörande administrativa bördan.

2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021. Lämna in programplaneringsdokumenten om sammanhållningspolitiken 2021–2027 för att slutföra förhandlingarna med kommissionen och därefter påbörja deras genomförande.

3. Förbättra villkoren för en omställning mot en cirkulär ekonomi, framför allt genom att uppmuntra förebyggandet, återvinningen och återanvändningen av avfall för att undvika att avfallet går till deponering eller förbränning.

4. Minska det övergripande beroendet av fossila bränslen, däribland i transportsektorn. Påskynda användningen av förnybara energikällor genom att uppgradera näten för överföring och distribution av elektricitet, möjliggöra investeringar i lagring av elektricitet och förenkla tillståndsförfarandena för att möjliggöra en ytterligare utveckling av vindkraft, särskilt till havs, och solkraft. Stärka incitamentsramen för investeringar i energieffektivitet i byggnader. Utöka elsammanlänkningarna.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande