EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 622 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97[1], særlig artikel 3, stk. 3,

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 medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af EU. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester bidrager den til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, som navnlig skal fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale

[1] EUT L 2024/1263, 30.4.2024 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

samhørighed i EU og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(2) REPowerEU-forordningen[4], der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en hurtig udfasning af EU's afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af EU's energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Portugal tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(3) Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030"[5] for at give input til den politiske beslutningstagning og skabe gode rammebetingelser for at øge væksten. I meddelelsen opstilles der ni gensidigt forstærkende indsatsområder til fremme af konkurrenceevnen. Blandt disse indsatsområder udgør adgang til privat kapital, forskning og innovation, uddannelse og færdigheder og det indre marked særligt vigtige politiske prioriteter, som bør være genstand for reformer og investeringer med henblik på at håndtere de aktuelle produktivitetsmæssige udfordringer og styrke EU's og medlemsstaternes langsigtede konkurrenceevne. Den 14. februar 2024 fulgte Kommissionen op på denne meddelelse med årsrapporten om det indre marked og konkurrenceevnen[6]. I rapporten gennemgås de konkurrencemæssige styrker og udfordringer, der præger Europas indre marked, og der gøres status over den årlige udvikling med udgangspunkt de ni udpegede indsatsområder for konkurrenceevnen.

(4) Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024[7], som markerede starten på det europæiske semester 2024 for samordning af de økonomiske politikker. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i undersøgelsen, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed, den 22. marts 2024. Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2024, hvori Portugal blev udpeget som en af de medlemsstater, som kan være påvirket eller kan være i risiko for at blive påvirket af ubalancer, og for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en udtalelse om Portugals udkast til budgetplan 2024. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Rådet vedtog den 12. april 2024, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2024 med en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som Rådet vedtog den 11. marts 2024.

(5) Den 30. april 2024 trådte EU's nye ramme for økonomisk styring i kraft. Rammen omfatter Europa-Parlamentets og Rådets nye forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97. Den omfatter også den ændrede

---

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og det ændrede direktiv 2011/85/EU om medlemsstaternes budgetmæssige rammer[8]. Formålet med den nye ramme er at sikre holdbarhed af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst gennem gradvis finanspolitisk konsolidering samt reformer og investeringer. Den fremmer det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag indeholder en medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den normale varighed af den pågældende medlemsstats valgperiode. Nettoudgiftskursen[9] i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag bør stemme overens med kravene i forordning (EU) 2024/1263, herunder kravet om, at den offentlige gæld skal fastholdes eller bringes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden eller forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af BNP, og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordning (EU) 2024/1263, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år. Til støtte for udarbejdelsen af planerne vil Kommissionen den [21. juni] 2024 udstede vejledning til medlemsstaterne vedrørende indholdet af planerne og de efterfølgende årlige statusrapporter, som de skal forelægge, og i overensstemmelse med artikel 5 i forordning (EU) 2024/1263 vil den meddele dem teknisk vejledning om den finanspolitiske tilpasning (en referencekurs og tekniske oplysninger, hvor det er relevant). Medlemsstaterne skal forelægge deres mellemfristede planer for finans- og strukturpoliske tiltag senest den 20. september 2024, medmindre medlemsstaten og Kommissionen bliver enige om at forlænge fristen med en rimelig periode. Medlemsstaterne skal sørge for at inddrage deres nationale parlamenter og høre uafhængige finanspolitiske institutioner, arbejdsmarkedets parter og andre nationale interessenter, alt efter omstændighederne.

(6) I 2024 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020, 2022 og 2023 er fortsat

---

[8] Rådets forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) og Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[9] Nettoudgifter som defineret i artikel 2 i Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Nettoudgifter er offentlige udgifter, ekskl. i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

lige 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.

(7) 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 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan[10], som blev ændret den 17. oktober 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU[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.

(8) Den 30. april 2024 forelagde Portugal sit nationale reformprogram 2024 og sit stabilitetsprogram 2024 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97. Det nationale reformprogram 2024 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Portugals halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

(9) Den 19. juni 2024 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for 2024 for Portugal[12]. Heri foretages der en vurdering af Portugals fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i perioden 2019-2023, og der gøres status over Portugals gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. 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. Rapporten indeholder også en vurdering af Portugals fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

(10) Kommissionen har foretaget en dybdegående undersøgelse for Portugal i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. De væsentligste resultater af Kommissionens undersøgelse af de makroøkonomiske sårbarheder i Portugal med henblik på nævnte forordning blev offentliggjort i april 2024[13]. Den 19. juni 2024 konkluderede Kommissionen, at Portugal ikke længere er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Portugal har navnlig gjort betydelige fremskridt med hensyn til at mindske sårbarhederne i forbindelse med stor privat gæld, offentlig gæld og gæld til udlandet, omend disse fortsat forventes at blive mindre. Efter en afbrydelse som følge af covid-

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

[11] Rådets gennemførelsesafgørelse af 17. oktober 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan (ST 13351/2023).

[12] SWD(2024) 622 final.

[13] SWD(2024) 105 final.

19-pandemien begyndte den private sektors og den offentlige gældskvote at falde igen. De er faldet betydeligt siden 2021 takket være en kraftig BNP-vækst og et nyligt overskud på budgettet for så vidt angår den offentlige gæld. Den klart negative nettostilling over for udlandet (NIIP) er blevet væsentligt forbedret som følge af en markant økonomisk vækst og et overskud på betalingsbalancens løbende poster, og dens struktur er fortsat gunstig i lyset af den høje andel af instrumenter uden misligholdelsesrisiko. Den private og den offentlige gæld og nettostillingen over for udlandet er fortsat høj, men forventes at aftage yderligere i fremtiden, selv om væksten i det nominelle BNP bliver mindre understøttende. Der blev igen overskud på betalingsbalancens løbende poster sidste år, og der forventes en positiv udvikling i år og næste år, indtil der er opnået et budgetoverskud. Rentestigningen har lagt et vist pres på de forgældede husholdninger, og boligpriserne har været kraftigt stigende i flere år. Antallet af misligholdte lån er fortsat faldet fra et allerede moderat niveau. Der er gjort vedvarende politiske fremskridt for at afhjælpe de identificerede sårbarheder, hvilket understøtter de synlige resultater. Den igangværende gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen forventes fortsat at have en gunstig indvirkning på vækstpotentialet, hvilket bidrager til Portugals økonomiske stilling over for udlandet og den finanspolitiske holdbarhed.

(11) Ifølge data valideret af Eurostat[14] steg Portugals offentlige underskud fra 0,3 % af BNP i 2022 til et overskud på 1,2 % i 2023, mens den offentlige gæld faldt fra 112,4 % af BNP ved udgangen af 2022 til 99,1 % ved udgangen af 2023.

(12) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet[15], at Portugal i 2023 skulle føre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter til under den potentielle produktionsvækst[16] på mellemlang sigt, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig skulle Portugal være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Det blev også henstillet til Portugal at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling samt i energiforsyningssikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde. Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs[17] i 2023 kontraktiv med 1,1 % af BNP i en situation med høj inflation. Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 indebar et kontraktivt bidrag på 0,9 % af BNP til den finanspolitiske kurs, hvilket er i overensstemmelse med Rådets henstilling. Det kontraktive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter skyldes hovedsageligt de reducerede

14 Eurostats Euroindikatorer, 22.4.2024.

15 Rådets henstilling af 12. juli 2022 om Portugals nationale reformprogram og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2022 (EUT C 334 af 1.9.2022, s. 181).

16 På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2024 anslås Portugals potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt i 2023 nominelt til 9,1 %, målt ud fra den gennemsnitlige potentielle realvækst over 10 år og BNP-deflatoren for 2023.

17 Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem der finansieres nationalt, og dem der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden (og ekskl. midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen) og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.

omkostninger ved de (målrettede og generelle) nødstøtteforanstaltninger til husholdninger og virksomheder som reaktion på energiprisstigninger (med 1,1 procentpoint af BNP). De vigtigste drivkræfter bag væksten i de nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) var lønninger i den offentlige sektor og pensioner. Udgifter finansieret af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde beløb sig til 1,3 % af BNP i 2023. Nationalt finansierede investeringer udgjorde 2,0 % af BNP i 2023, hvilket svarer til en stigning på 0,1 procentpoint i forhold til 2022. Portugal finansierede yderligere investeringer gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde. Landet finansierede offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, som f.eks. levering af computere til elever og lærere, nye nulemissionsbusser, installation af offentligt tilgængelige ladestandere, påbegyndelse af opførelsen af boliger med høj energieffektivitet og nye programmer for grøn innovation, som finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

(13) De centrale prognoser i stabilitetsprogrammet 2024 kan opsummeres som følger. Ifølge det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, vil det reale BNP stige med 1,5 % i 2024 og 1,9 % i 2025, mens HICP-inflationen vil være på 2,5 % i 2024 og 2,1 % i 2025. Det offentlige underskud ventes at falde til 0,3 % af BNP (både i 2024 og 2025), mens den offentlige gældskvote ventes at falde til 95,7 % ved udgangen af 2024 og 91,4 % ved udgangen af 2025. Efter 2025 ventes det offentlige overskud at falde til 0,1 % af BNP i 2026 for derefter at stige gradvist til 0,4 % i 2028. Den offentlige saldo vil efter planen således forblive under referenceværdien på 3 % af BNP i hele programperioden. Samtidig ventes den offentlige gældskvote efter 2025 at falde til 87,2 % i 2026 og falde yderligere til 79,8 % i 2028.

(14) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det reale BNP at stige med 1,7 % i 2024 og 1,9 % i 2025, mens HICP-inflationen ventes at være på 2,3 % i 2024 og 1,9 % i 2025.

(15) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det offentlige overskud at udgøre 0,4 % af BNP i 2024, mens den offentlige gældskvote vil falde til 95,6 % ved udgangen af 2024. Faldet i overskuddet i 2024 afspejler hovedsagelig de finanspolitiske foranstaltninger, der blev indført med statsbudgettet for 2024, som f.eks. reformen af den personlige indkomstskat, den generelle stigning i pensionerne og den generelle ajourføring af de offentlige lønninger. Ifølge Kommissionens skøn vil den finanspolitiske kurs være ekspansiv med 1,8 % af BNP i 2024.

(16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes der at blive finansieret udgifter via ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,3 % af BNP i 2024 sammenlignet med 0,6 % i 2023. De udgifter, der finansieres med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer, uden at dette har direkte indvirkning på Portugals offentlige saldo og gæld. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes der at blive finansieret udgifter med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 0,1 % af BNP i 2024 sammenlignet med mindre end 0,1 % i 2023.

(17) Den 14. juli 2023 henstillede Rådet[18], at Portugal skulle sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter[19] i 2024 til højst 1,8 %, medmindre en højere vækstrate i nationalt finansierede primære nettoudgifter vurderes at være forenelig med, at Portugal når sin mellemfristede budgetmålsætning på -0,5 % af BNP, bl.a. hvis renteudgifterne er lavere, end hvad Kommissionen havde skønnet. Medlemsstaterne blev i forbindelse med gennemførelsen af deres budgetter for 2023 og udarbejdelsen af udkast til deres budgetplaner for 2024 opfordret til at tage hensyn til, at Kommissionen vil foreslå Rådet at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af de endelige data for 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes Portugals strukturelle saldo at udgøre 0,0 % af BNP i 2024 (i forhold til 0,9 % i 2023), og den vil dermed ligge over landets mellemfristede budgetmålsætning. Det vurderes derfor, at Portugal har fulgt Rådets henstillinger.

(18) Derudover henstillede Rådet, at Portugal skulle træffe foranstaltninger med henblik på at afvikle de gældende energistøttenødforanstaltninger hurtigst muligt i 2023 og 2024 og bruge de deraf følgende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud. Rådet præciserede endvidere, at hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, skulle Portugal sikre, at disse er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamenter til energibesparelser. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes nettobudgetomkostningerne[20] ved energistøttenødforanstaltningerne at udgøre 0,9 % af BNP i 2023, 0,6 % i 2024 og 0,5 % i 2025. Navnlig antages den generelle nedsættelse af brændstofafgiften og fastfrysningen af kulstofsatsen under brændstofafgiften at forblive i kraft i 2024 og 2025. Energistøttenødforanstaltningerne forventes ikke afviklet hurtigst muligt i 2023 og 2024. Dette risikerer ikke at være i overensstemmelse med Rådets henstilling. Nettobudgetomkostningerne ved de energistøttenødforanstaltninger, der er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, anslås at udgøre mindre end 0,1 % af BNP i 2024 (0,3 % i 2023), hvoraf mindre end 0,1 % af BNP bevarer prissignalet for at reducere energiefterspørgslen og forbedre energieffektiviteten (0,1 % i 2023).

(19) Rådet henstillede også, at Portugal skulle bevare nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv udnyttelse af tilskud under faciliteten og af andre EU-midler, navnlig for at fremme den grønne og den digitale omstilling. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes de nationalt finansierede offentlige investeringer at stige til 2,3 % af BNP i 2024 fra 2,0 % af BNP i 2023. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling. Samtidig forventes de offentlige investeringer, der finansieres med EU-midler, herunder tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, at stige til 1,7 % af BNP i 2024 fra 1,3 % af BNP i 2023.

(20) På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, og under antagelse af en uændret politik forventes det offentlige overskud

---

18 Rådets henstilling af 14. juli 2023 om Portugals nationale reformprogram 2023 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2023 (EUT C 312 af 1.9.2023, s. 206).

19 Primære nettoudgifter defineres som nationalt finansierede udgifter ekskl. i) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) renteudgifter, iii) konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

20 Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger, inkl. indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, ekskl. indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjeneste.

ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 at udgøre 0,5 % af BNP i 2025. Stigningen i overskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig det forventede økonomiske opsving for året efter den afmatning, der forventedes i 2024. Den offentlige gældskvote ventes at falde til 91,5 % ved udgangen af 2025.

(21) Der er behov for yderligere at forenkle skattesystemet i Portugal. Selskabsskattesystemet resulterer sammen med de statslige og kommunale tillæg i en yderligere byrde for både skatteforvaltningen og virksomhederne. Dette forværres af den mangeårige udfordring med byrdefulde lovgivningsmæssige krav og tidskrævende interaktioner med den offentlige forvaltning, som har stor indvirkning på erhvervsklimaet. Udestående skatterestancer er fortsat høje og ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet (de udgjorde 45,6 % af de samlede indtægter ved udgangen af 2021). De administrative omkostninger ved skatteopkrævning er høje og er steget yderligere i de seneste år (med ca. 4 % fra 2018 til 2021). Desuden er skatteforvaltningens personale i hastig aldring, da mere end halvdelen af personalet forventes at gå på pension i løbet af det næste årti, mens der kun rekrutteres få personer. Hvis disse udfordringer tages op, vil det forbedre erhvervsklimaet i Portugal og fremme konkurrenceevnen.

(22) Portugals befolkning i den erhvervsaktive alder forventes at falde med ca. 1 mio. på mellemlang sigt, hovedsagelig på grund af et fald i nettomigrationen og lave fertilitetskvotienter. Med den forbedring af middellevetiden, der forventes, forudses det, at forholdet mellem ældre mennesker og dem, der finansierer Portugals offentlige pensionssystem, stiger betydeligt. Mens der i 2022 var næsten tre personer i den erhvervsaktive alder, der bidrog til systemet pr. pensionist, vil der i 2050 være under halvdelen. Denne demografiske udvikling lægger pres på pensionssystemets holdbarhed. Pensionsudgifterne udgør allerede 28 % af de samlede offentlige udgifter og vil stige yderligere i de kommende årtier. Ifølge Kommissionens og de portugisiske myndigheders skøn[21] forventes pensionsudgifterne at toppe med 15,2 % af BNP i 2046, hvilket er 2,9 procentpoint over niveauet i 2022 og en af de højeste kvoter for pensionsudgifter i forhold til BNP i EU. I de seneste år har Portugal gennemført reformer for at forbedre pensionssystemets holdbarhed ved at indeksere den lovbestemte pensionsalder i forhold til den forventede levetid, men foranstaltninger såsom førtidspensioneringsordninger lægger pres på pensionssystemets holdbarhed. I gennemsnit er den sociale bidragssats, der betales af selvstændige, lavere end for ansatte. Desuden er der særlige bidragssatser for de forskellige typer arbejdstagere. Disse faktorer mindsker yderligere de potentielle indtægtskilder for pensionssystemet.

(23) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er vigtigt, at der inden for denne stramme tidshorisont gøres hurtige fremskridt med den faktiske gennemførelse af planen, herunder med REPowerEU-kapitlet, for at styrke Portugals langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling, samtidig med at der sikres social retfærdighed. For at opfylde tilsagnene i planen senest i august 2026 er det vigtigt, at Portugal fortsætter gennemførelsen af reformer og fremskynder

[21] Europa-Kommissionens rapport om befolkningens aldring 2024: "Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)", Institutional Paper 279, april 2024.

investeringerne ved at sætte ind over for de forsinkelser, der opstår, og samtidig sikrer tilstrækkelig administrativ kapacitet. Selv om Portugal har truffet foranstaltninger for at afhjælpe manglen på administrativ kapacitet, er der er stadig udfordringer med hensyn til reglerne for offentlige indkøb og langvarige tilladelsesprocedurer, der især påvirker store investeringsprojekter. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter for at sikre et bredt ejerskab og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(24) Som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken, jf. artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060, skal Portugal gennemgå hvert enkelt program senest i marts 2025 under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger vedtaget i 2024, og den nationale energi- og klimaplan. Denne gennemgang danner grundlaget for den endelige tildeling af EU-midler til hvert program. Portugal har gjort fremskridt med gennemførelsen af samhørighedspolitikken og den europæiske søjle for sociale rettigheder, men der er stadig visse udfordringer. Der er fortsat forskelle mellem fastlandets kyst- og indlandsområder, mellem fastlandet og regionerne i den yderste periferi og mellem storbyområder og små byer. Det er vigtigt at fremskynde gennemførelsen af programmerne under samhørighedspolitikken og styrke den administrative kapacitet på nationalt såvel som regionalt plan. De aftalte prioriteter for programmerne er fortsat relevante. Ud over de foranstaltninger, der vedrører den administrative kapacitet, er det vigtigt hurtigt at gennemføre investeringer i anvendt forskning på de områder, der er udpeget i strategierne for intelligent specialisering, videnoverførsel og udnyttelse af FoU-resultater samt investeringer i små og mellemstore virksomheders innovationskapacitet, den grønne omstilling og konkurrenceevnen. Det er stadig en prioritet at forbedre opsamling og behandling af spildevand, genbrug af og adgang til vand, navnlig i fjerntliggende områder og regionerne i den yderste periferi, og at reducere lækager i rørnettene samt at fremme den cirkulære økonomi, energieffektivitet og vedvarende energi i overensstemmelse med den nationale energi- og klimaplan. Investeringer i uddannelse, udvikling af kvalifikationer og færdigheder, som arbejdsmarkedet kræver, og målrettede aktive arbejdsmarkedspolitikker, navnlig for unge, er fortsat afgørende. Det er fortsat vigtigt at sikre lige adgang til uddannelse, sundhed og sociale tjenester, navnlig for dårligt stillede grupper, og bekæmpelse af energifattigdommen. I forbindelse med midtvejsrevisionen af samhørighedspolitikkens programmer er det værd at lægge større vægt på behovene for forebyggelse af og beredskab over for klimarelaterede risici. Portugal kan også gøre brug af platformen for strategiske teknologier for Europa til at støtte industriel omstilling, navnlig med fokus på avanceret og ressourceeffektiv produktion, bæredygtig transport, biomedicin, bioteknologi og nettonulteknologi, samtidig med at der investeres i færdigheder og kvalifikationer for at imødekomme efterspørgslen efter arbejdskraft i disse sektorer.

(25) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-fonde er rettet mod, står Portugal over for en række yderligere udfordringer i forbindelse med vandforvaltning, infrastrukturnettet og lagringskapacitet.

(26) Portugal, navnlig dets sydlige regioner, er hårdt ramt af naturkatastrofer såsom tørke, brande og oversvømmelser, der forekommer med øget hyppighed og intensitet som følge af klimaændringerne. Mindre årlig nedbørsmængde, vandknaphed og øget tidsmæssig variabilitet påvirker vandmængden i floderne, grundvandsdannelsen og oversvømmelsesrisiciene, hvilket påvirker mange økonomiske sektorer, som f.eks.

landbruget, drikkevandsproduktionen og produktionen af energi, herunder vandkraftproduktionen, samtidig med at det påvirker de offentlige finansers holdbarhed. Portugal styrkede sin evne til at tilpasse sig klimaændringerne (klimaloven, 2021), bl.a. ved at udvikle sektorspecifikke tilpasningsplaner. Portugal er også ved at færdiggøre en national køreplan for tilpasning til klimaændringer frem til 2100. Ikke desto mindre vil det være vigtigt at indarbejde klimatilpasning yderligere i landets vandforvaltningspolitik. Ved at forbedre sin strategi for integreret og bæredygtig vandforvaltning vil Portugal bidrage til at sikre, at nøglesektorer stadig har adgang til vand, samtidig med at det sikres, at der er tilstrækkeligt vand af god kvalitet til rådighed for økologiske funktioner, navnlig for følsomme og biologisk mangfoldige økosystemer såsom vådområder. Desuden vil en strømlining af forvaltningsstrukturen i vandsektoren bidrage til at opnå en effektiv koordinering mellem de nationale, regionale og lokale niveauer. For at forbedre vandforvaltningen er der behov for yderligere investeringer, f.eks. i opsamling og rensning af spildevand, reduktion af lækager i rørnettene, generel vandforsyning og forbedret overvågning (af vandmængde og -kvalitet). Der bør lægges særlig vægt på at genoprette landskabets naturlige evne til at opsamle vand, reducere udvindingen af grundvand, genoprette vådområder og floder, herunder flodsletter, og udbrede andre naturbaserede løsninger. Desuden kunne Portugal udnytte potentialet i genbrug af vand.

(27) I 2023 leverede Portugals vedvarende energikilder, der drives af vandkraft og kraftig vind, 72 % af landets elektricitet og satte dermed en ny rekord. Den markante stigning i andelen af vedvarende energi spillede en rolle for det betydelige fald i elpriserne, der faldt til under niveauet før krisen. For at opfylde det reviderede nationale bidrag til EU's mål for vedvarende energi i 2030 og nå målet om, at mindst 85 % af bruttoelforbruget skal dækkes af vedvarende energi senest i 2030 som fremlagt i den nationale energi- og klimaplan, er der behov for yderligere fremskridt for at forbedre Portugals konkurrenceevne og sætte skub i dekarboniseringen af landets industri, bl.a. ved hjælp af elektrificering. Selv om der er indført lovgivningsmæssige foranstaltninger for at fremskynde tilladelsesproceduren for vedvarende energi, står Portugal over for potentielle kortsigtede udfordringer med hensyn til nettets kapacitet til at rumme en stigende andel vedvarende energi. En revision af planerne for transmissions- og distributionsnettet vil bidrage til at fremskynde integrationen af vedvarende energi i overensstemmelse med forpligtelserne i de nationale energi- og klimaplaner og forpligtelserne vedrørende sammenkobling med Spanien og Frankrig. Desuden har logistiske udfordringer, mangel på komponenter og lavere rentabilitet lagt hindringer i vejen projekter, der tager sigte på vedvarende energi, hvilket har ført til forsinkelser i gennemførelsen, navnlig hvad angår afholdelsen af solenergiauktioner. Det er vigtigt at strømline tilslutningsprocedurerne, øge gennemsigtigheden i nettilslutningen og tilvejebringe en klar langsigtet plan over auktioner. Med den stigende efterspørgsel efter elnet vil Portugal få gavn af yderligere investeringer i sine elnet, herunder investeringer i opgradering af eksisterende elledninger og fremme af systemfleksibilitet ved hjælp af løsninger såsom lagring, indførelse af intelligente målere, incitamenter til at forbruge uden for spidsbelastningsperioder og mekanismer for intelligent elforbrug.

(28) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2024, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For

Portugal bidrager henstilling 1, 2, 3 og 4 til gennemførelsen af den første, anden og fjerde henstilling i henstillingen vedrørende euroområdet,

HENSTILLER, at Portugal i 2024 og 2025 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. forelægge den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag i rette tid; i overensstemmelse med kravene i den reformerede stabilitets- og vækstpagt begrænse væksten i nettoudgifter[22] i 2025 til det niveau, der er nødvendigt for at bringe den offentlige gæld på en troværdig nedadgående kurs på mellemlang sigt og overholde traktatens referenceværdi på 3 % af BNP; afvikle energistøttenødforanstaltningerne inden opvarmningssæsonen 2024/2025; effektivisere skattesystemet, navnlig ved at gøre forvaltningen heraf mere effektiv og mindske den dermed forbundne administrative byrde; træffe foranstaltninger til at sikre pensionssystemets finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt

2. styrke den administrative kapacitet til at forvalte EU-midler, fremskynde investeringer og opretholde momentum i gennemførelsen af reformer; afhjælpe de forsinkelser, der opstår, for at muliggøre en fortsat hurtig og effektiv gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, og sikre fuldførelse af reformer og investeringer senest i august 2026; fremskynde gennemførelsen af programmerne under samhørighedspolitikken; i forbindelse med midtvejsgennemgangen fortsat fokusere på de aftalte prioriteter, træffe foranstaltninger til bedre at håndtere de behov, der vedrører forebyggelse af og beredskabet over for klimaændringsrelaterede risici, idet der tages hensyn til de muligheder, som platformen for strategiske teknologier for Europa giver for at forbedre konkurrenceevnen

3. forbedre vandforvaltningen for at styrke tilpasningen til konsekvenserne af klimaændringerne og sikre langsigtet økonomisk og miljømæssig modstandsdygtighed ved at indføre en strategi for integreret og bæredygtig vandforvaltning, udvikle forvaltningsstrukturen, fremme investeringer i opsamling og behandling af spildevand, reducere lækager, træffe vandovervågningsforanstaltninger og samtidig udvikle naturbaserede løsninger, herunder genopretning af vandområder, og forbedre vandeffektiviteten og genbrug af vand

4. styrke eltransmissions- og distributionsnettets kapacitet, navnlig ved at forbedre tilslutningsprocedurerne og øge gennemsigtigheden heraf for at tilskynde til investeringer i det nationale net og øge energilagringskapaciteten.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand

[22] I henhold til artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263 er "nettoudgifter" offentlige udgifter, ekskl. renteudgifter, diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.