EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Portugal

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

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Portugal

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad[1], en met name artikel 3, lid 3,

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te

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

[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

[3] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) De REPowerEU-verordening[4], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen geleidelijk af te bouwen. Dit zou bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. Portugal heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030"[5], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 liet de Commissie het "Jaarlijks verslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen"[6] volgen op deze mededeling. In het verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van Europa op het gebied van het concurrentievermogen beschreven. De ontwikkelingen van het jaar worden gevolgd aan de hand van de negen aanjagers die het concurrentievermogen vergroten.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[7] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, waarin zij Portugal heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden zijn geraakt of het risico lopen daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2024 van Portugal. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese

---

4 Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 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.

pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Het bevat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[8]. Het nieuwe kader beoogt het houdbaarder maken van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een meer doeltreffende en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningsperiode van vier of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgaventraject[9] in de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden, of om op een prudent niveau onder 60 % van het bbp te blijven, en om het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te handhaven. Wanneer een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met ten hoogste drie jaar worden verlengd. Ter ondersteuning van de voorbereiding van die plannen moet de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentietrajecten en technische informatie indien van toepassing). Lidstaten moeten hun budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale

---

8 Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj), en Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Netto-uitgaven zijn overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241 herziene, bijgewerkte of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.

(7) Op 22 april 2021 heeft Portugal zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal aangenomen[10], dat werd gewijzigd op 17 oktober 2023 overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken, en het REPowerEU-hoofdstuk op te nemen[11]. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 besluit dat Portugal de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) Op 30 april 2024 heeft Portugal zijn nationale hervormingsprogramma 2024 en zijn stabiliteitsprogramma 2024 ingediend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) 1466/97. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2024 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Portugal over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(9) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor Portugal[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft aangenomen, en wordt de balans opgemaakt van de uitvoering door Portugal van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe

---

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

11 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 17 oktober 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal (ST 13351/2023).

12 SWD(2024) 622 final.

en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(10) De Commissie heeft uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 een diepgaande evaluatie uitgevoerd voor Portugal. De belangrijkste bevindingen van de beoordeling door de diensten van de Commissie van macro-economische kwetsbaarheden voor Portugal voor de toepassing van die verordening zijn in april 2024 gepubliceerd[13]. De Commissie heeft op 19 juni 2024 geconcludeerd dat Portugal niet meer wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Portugal heeft met name aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het verminderen van de kwetsbaarheden in verband met de hoge particuliere, overheids- en buitenlandse schuld, die naar verwachting verder zullen afnemen. Na een onderbreking als gevolg van de crisis van de COVID-19-pandemie zijn de schuldquotes van de particuliere sector en de overheid opnieuw gedaald. Ze zijn sinds 2021 aanzienlijk teruggelopen, mede dankzij een sterke bbp-groei en een recent begrotingsoverschot in het geval van de overheidsschuld. De duidelijk negatieve netto internationale investeringspositie (NIIP) is aanzienlijk verbeterd, mede dankzij een uitgesproken economische groei en een overschot op de lopende rekening, en de structuur ervan blijft gunstig in het licht van het hoge aandeel niet in wanbetaling zijnde instrumenten. De schuldenlast van de particuliere sector en de overheid en de NIIP blijven hoog, maar zullen naar verwachting in de toekomst verder afnemen, ondanks het feit dat de nominale bbp-groei minder gunstig wordt. De lopende rekening vertoonde vorig jaar weer een overschot en zal naar verwachting dit en volgend jaar positief blijven, en er is een begrotingsoverschot bereikt. De stijging van de rente zet huishoudens met schulden onder enige druk en de huizenprijzen stijgen al verscheidene jaren sterk. De niet-renderende leningen zijn verder afgenomen van een reeds gematigd niveau. Er is duurzame beleidsvooruitgang geboekt om de vastgestelde kwetsbaarheden aan te pakken, die de zichtbare resultaten ondersteunt. De lopende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan zal naar verwachting een gunstig effect op het groeipotentieel blijven hebben, bijdragen tot de houdbaarheid van de externe positie van Portugal en bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting.

(11) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens[14] is het overheidssaldo van Portugal van een tekort van 0,3 % van het bbp in 2022 gestegen tot een overschot van 1,2 % in 2023, terwijl de overheidsschuld van 112,4 % van het bbp eind 2022 afnam tot 99,1 % eind 2023.

(12) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen[15] dat Portugal in 2023 een prudent begrotingsbeleid voert, met name door de groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn[16], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan

13 SWD(2024) 105 final.

14 Eurostat-Euro Indicators, 22.4.2024.

15 Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Portugal (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 181).

16 Op basis van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei van Portugal op middellange termijn in 2023 geraamd op 9,1 % in nominale termen, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd werd Portugal aanbevolen klaar te staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Portugal is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[17] in 2023 contractief, met 1,1 % van het bbp, tegen een achtergrond van hoge inflatie. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 heeft een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,9 % van het bbp geleverd en was in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De contractieve bijdrage van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven was voornamelijk toe te schrijven aan de lagere kosten van de (gerichte en niet-gerichte) noodmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op stijgingen van de energieprijzen (met 1,1 procentpunt van het bbp). De belangrijkste aanjagers van de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) waren de lonen in de overheidssector en de pensioenen. In 2023 bedroegen de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven 1,3 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen bedroegen 2,0 % van het bbp in 2023, een stijging van 0,1 procentpunt ten opzichte van 2022. Portugal financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. Het financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals de verstrekking van computers aan leerlingen en leerkrachten, nieuwe emissievrije bussen, de installatie van openbaar beschikbare laadstations, de start van de bouw van woningen met een hoge energie-efficiëntie, en nieuwe programma's voor groene innovatie, die worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(13) De belangrijkste prognoses in het stabiliteitsprogramma 2024 kunnen als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 1,5 % en in 2025 met 1,9 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een HICP-inflatie van 2,5 % in 2024 en 2,1 % in 2025. Het overheidsoverschot zal naar verwachting afnemen tot 0,3 % van het bbp (zowel in 2024 en als in 2025), terwijl de overheidsschuldquote naar verwachting zal afnemen tot 95,7 % eind 2024 en 91,4 % eind 2025. Na 2025 zal het overheidsoverschot naar verwachting afnemen tot 2,9 % van het bbp in 2026, en geleidelijk stijgen tot 0,4 % van het bbp tegen 2028. Het overheidssaldo zal dus volgens de planning gedurende de looptijd van het programma onder de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp blijven. De overheidsschuldquote zal

[17] De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Die koers heeft tot doel de economische impuls te beoordelen die voortvloeit uit het begrotingsbeleid, zowel dat wat nationaal als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) de potentiële groei op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven ongerekend de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (en exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen), maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugvorderbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

na 2025 naar verwachting afnemen tot 87,2 % in 2026, en verder geleidelijk dalen tot 79,8 % in 2028.

(14) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp in 2024 met 1,7 % en in 2025 met 1,9 % zal groeien, met een GICP-inflatie van 2,3 % in 2024 en 1,9 % in 2025.

(15) In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidsoverschot van 0,4 % van het bbp in 2024 en een afname van de overheidsschuldquote tot 95,6 % eind 2024. De daling van het overschot in 2024 is voornamelijk het gevolg van de begrotingsmaatregelen die met de staatsbegroting 2024 zijn ingevoerd, zoals de hervorming van de personenbelasting, de algemene verhoging van de pensioenen en de algehele actualisering van de lonen in de overheidssector. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting expansief zijn, met 1,8 % van het bbp.

(16) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 1,3 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,6 % van het bbp in 2023. Met subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Portugal. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,1 % van het bbp worden gedekt door leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover minder dan 0,1 % van het bbp in 2023.

(17) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Portugal aanbevolen[18] te zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[19] in 2024 te beperken tot maximaal 1,8 %, tenzij Portugal, volgens ramingen, met een hoger referentiepercentage voor de toename van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn van - 0,5 % van het bbp zou kunnen halen, onder meer indien de rente-uitgaven lager zouden zijn dan op dat ogenblik door de Commissie werd voorspeld. Bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun ontwerpbegrotingsplan voor 2024 werden de lidstaten verzocht er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie zal het structurele saldo van Portugal naar verwachting uitkomen op 0,0 % van het bbp in 2024 (tegen 0,9 % in 2023) – en dus boven de begrotingsdoelstelling van het land op middellange termijn (MTD). Portugal wordt dus beoordeeld als zijnde in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen.

(18) Voorts heeft de Raad Portugal aanbevolen om de van kracht zijnde noodsteunmaatregelen voor energie zo snel mogelijk af te bouwen in 2023 en 2024 en de daarmee gepaard gaande besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te

[18] Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Portugal (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 206).

[19] De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) cyclische werkloosheidsuitgaven, en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

dringen. De Raad heeft verder aangegeven dat indien nieuwe energieprijsstijgingen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Portugal ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de netto begrotingskosten[20] van de noodsteunmaatregelen voor energie naar verwachting 0,9 % van het bbp bedragen in 2023, 0,6 % in 2024 en 0,5 % in 2025. Met name wordt ervan uitgegaan dat de algemene verlaging van de brandstoffenbelasting en de bevriezing van het koolstoftarief in de brandstoffenbelasting in 2024 en 2025 van kracht blijven. De verwachting is dat de noodsteunmaatregelen voor energie niet zo snel mogelijk zullen worden afgebouwd in 2023 en 2024. Deze risico's zijn niet in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De begrotingskosten van noodsteunmaatregelen voor energie ter bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven worden geraamd op minder dan 0,1 % van het bbp in 2024 (0,3 % in 2023), waarvan minder dan 0,1 % van het bbp het prijssignaal behoudt om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen (0,1 % in 2023).

(19) Daarnaast heeft de Raad Portugal ook aanbevolen nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting toenemen tot 2,3 % van het bbp in 2024 (tegenover 2,0 % van het bbp in 2023). Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen, met inbegrip van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stijgen tot 1,7 % van het bbp in 2024 (tegenover 1,3 % van het bbp in 2023).

(20) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen en de aanname van ongewijzigd begrotingsbeleid, wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidsoverschot van 0,5 % van het bbp in 2025. De stijging van het overschot in 2025 weerspiegelt voornamelijk de verwachte economische opleving voor het jaar, na de voor 2024 voorspelde vertraging. De overheidsschuldquote zou tegen eind 2025 dalen tot 91,5 %.

(21) Het belastingstelsel in Portugal moet verder worden vereenvoudigd. Het vennootschapsbelastingsysteem, met toeslagen van staten en gemeenten, creëert extra lasten voor zowel de belastingdienst als bedrijven. Daarbij komt nog de reeds lang bestaande uitdaging van omslachtige regelgevingsvereisten en tijdrovende interacties met de overheid, die een grote impact hebben op het ondernemingsklimaat. De nog openstaande belastingschuld blijft hoog en ruim boven het EU-gemiddelde (eind 2021 bedroeg deze 45,6 % van de totale belastinginkomsten). De administratieve kosten van de belastinginning zijn hoog en zijn de afgelopen jaren verder gestegen (ze stegen met ongeveer 4 % van 2018 tot 2021). Daarnaast vergrijst het personeel van de belastingdienst snel: meer dan de helft van het personeel zal naar verwachting de komende tien jaar met pensioen gaan, terwijl slechts weinig mensen worden

[20] Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, exclusief de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

aangeworven. Het aanpakken van deze uitdagingen zou het ondernemingsklimaat in Portugal verbeteren en het concurrentievermogen bevorderen.

(22) De bevolking in de werkende leeftijd van Portugal zal naar verwachting op de middellange termijn afnemen tot circa 1 miljoen mensen, voornamelijk door een daling van de nettomigratie en lage vruchtbaarheidscijfers. Door de verwachte verbetering van de levensverwachting zal het aandeel ouderen ten opzichte van degenen die het openbare pensioenstelsel van Portugal financieren, significant stijgen. Terwijl er in 2022 per gepensioneerde bijna drie personen in de werkende leeftijd aan het systeem bijdroegen, zal dat tegen 2050 minder dan anderhalve persoon zijn. Deze demografische ontwikkelingen oefenen druk uit op de houdbaarheid van het pensioenstelsel. De pensioenuitgaven vertegenwoordigen al 28 % van de totale overheidsuitgaven en zouden de komende decennia verder stijgen. Volgens ramingen van de Commissie en de Portugese autoriteiten[21] zullen de pensioenuitgaven pieken op 15,2 % van het bbp in 2046, wat 2,9 procentpunt boven het niveau van 2022 en een van de hoogste pensioenuitgaven-bbp-verhoudingen in de EU is. De afgelopen jaren heeft Portugal hervormingen doorgevoerd om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren door de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting, maar maatregelen zoals regelingen voor vervroegde uittreding zetten de houdbaarheid van het pensioenstelsel verder onder druk. Gemiddeld is het socialebijdragepercentage dat door zelfstandigen wordt betaald lager dan dat voor werknemers. Daarnaast zijn er speciale bijdragepercentages voor de verschillende soorten werkenden. Deze factoren verminderen de mogelijke inkomstenbronnen voor het pensioenstelsel.

(23) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen (LSA's) zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Portugal op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het plan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk. Om de toezeggingen van het plan uiterlijk in augustus 2026 na te komen, is het voor Portugal van essentieel belang de hervormingen voort te zetten en de investeringen te versnellen door nieuwe vertragingen aan te pakken en tegelijkertijd te zorgen voor een sterke bestuurlijke capaciteit. Hoewel Portugal enkele maatregelen neemt om het gebrek aan bestuurlijke capaciteit aan te pakken, blijven er uitdagingen bestaan op het gebied van regels voor overheidsopdrachten en langdurige vergunningsprocedures die met name grote investeringsprojecten treffen. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk om te zorgen voor een breed draagvlak voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(24) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet Portugal overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen

[21] Europese Commissie, Vergrijzingsverslag 2024: Economische en budgettaire prognoses voor de EU-lidstaten (2022-2070), Institutional Paper 279, april 2024.

die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024, en met zijn nationaal energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen financiering door de EU. Portugal heeft vooruitgang geboekt bij de toepassing van het cohesiebeleid en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven knelpunten bestaan. Er blijven verschillen bestaan tussen de kustgebieden en de landinwaarts gelegen gebieden van het vasteland, tussen het vasteland en de ultraperifere gebieden, en tussen grootstedelijke gebieden en kleine steden en gemeenten. Het is cruciaal om de uitvoering van cohesiebeleidsprogramma's te versnellen en de bestuurlijke capaciteit op nationaal en regionaal niveau te versterken. De in de programma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Naast de maatregelen voor bestuurlijke capaciteit is het belangrijk snel investeringen in toegepast onderzoek uit te voeren op gebieden die zijn vastgesteld in strategieën voor slimme specialisatie, kennisoverdracht en valorisatie van O&O-resultaten, alsook investeringen in de innovatiecapaciteit van kleine en middelgrote ondernemingen, de groene transitie en het concurrentievermogen. Het is nog steeds een prioriteit om de opvang en behandeling van afvalwater, het hergebruik van en de toegang tot water te verbeteren, met name in afgelegen regio's en in de ultraperifere gebieden, en om lekken in de netwerken terug te dringen en de circulaire economie, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te bevorderen in overeenstemming met het nationale energie- en klimaatplan. Investeringen in onderwijs en opleiding, de ontwikkeling van kwalificaties en vaardigheden waar de arbeidsmarkt om vraagt, en een gericht actief arbeidsmarktbeleid, met name voor jongeren, blijven van cruciaal belang. Het waarborgen van gelijke toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en sociale diensten, met name voor kansarme groepen, en het aanpakken van energiearmoede blijven belangrijk. Bij de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's loont het de moeite om aandacht te blijven besteden aan de behoeften op het gebied van preventie van en paraatheid voor risico's in verband met de klimaatverandering. Portugal zou ook gebruik kunnen maken van het initiatief voor het platform voor strategische technologieën voor Europa om de industriële transformatie te ondersteunen, met bijzondere aandacht voor geavanceerde en hulpbronnenefficiënte productie, duurzaam vervoer, biogeneeskunde en biotechnologie, en nettonultechnologieën, en tegelijkertijd kunnen investeren in vaardigheden en kwalificaties om aan de vraag naar arbeidskrachten in deze sectoren te voldoen.

(25) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen aan bod komen, wordt Portugal geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met waterbeheer, waternetinfrastructuur en wateropslagcapaciteit.

(26) Portugal, met name zijn zuidelijke regio's, wordt zwaar getroffen door natuurgevaren, zoals droogten, branden en overstromingen, met een hogere frequentie en intensiteit als gevolg van de klimaatverandering. De vermindering van de jaarlijkse neerslag, de waterschaarste en de toegenomen temporele variabiliteit hebben gevolgen voor rivierstromen, de grondwateraanvulling en het overstromingsrisico, hetgeen een impact heeft op tal van economische sectoren, zoals landbouw, drinkwaterproductie en energie, met inbegrip van waterkracht, en ook van invloed is op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Portugal heeft zijn capaciteit voor aanpassing aan de klimaatverandering vergroot (Klimaatwet, 2021), met inbegrip van de ontwikkeling van sectorale aanpassingsplannen. Portugal legt ook de laatste hand aan een nationale routekaart voor aanpassing aan de klimaatverandering tot 2100. Het is echter belangrijk om klimaatadaptatie verder te integreren in zijn waterbeheerbeleid. Door zijn strategie voor geïntegreerd en duurzaam waterbeheer te verbeteren, zou Portugal

ervoor helpen zorgen dat belangrijke sectoren toegang tot water blijven hebben en er tegelijkertijd voor zorgen dat er voldoende water van goede kwaliteit beschikbaar is voor ecologische functies, met name voor kwetsbare ecosystemen en ecosystemen met een grote biodiversiteit, zoals wetlands. Daarnaast zou een stroomlijning van de governancestructuur van de watersector bijdragen tot een doeltreffende coördinatie tussen de nationale, regionale en lokale niveaus. Om het waterbeheer te verbeteren, zijn verdere investeringen nodig, zoals in de opvang en behandeling van afvalwater, de vermindering van lekken in de netwerken, de algemene watervoorziening, en betere monitoring (van de hoeveelheid en de kwaliteit van het water). Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan het herstel van de natuurlijke sponsfunctie van het landschap, het verminderen van grondwaterextractie, het herstel van wetlands en rivieren, met inbegrip van overstromingsgebieden, en het uitrollen van andere op de natuur gebaseerde oplossingen. Daarnaast zou Portugal het potentieel van het hergebruik van water kunnen benutten.

(27) In 2023 leverden de hernieuwbare energiebronnen van Portugal, onder invloed van waterkracht en sterke winden, 72 % van zijn elektriciteit, een nieuw record. De aanzienlijke stijging van het aandeel hernieuwbare energie speelde een rol bij de aanzienlijke daling van de elektriciteitsprijzen, die onder het niveau van vóór de crisis daalden. Om de herziene nationale bijdrage aan het EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie voor 2030 te halen en de in het nationale energie- en klimaatplan gepresenteerde doelstelling van ten minste 85 % van het bruto-elektriciteitsverbruik van hernieuwbare energie tegen 2030 te bereiken, is verdere vooruitgang nodig om het concurrentievermogen van Portugal te verbeteren en de decarbonisatie van zijn industrie te stimuleren, onder meer door elektrificatie. Hoewel er wetgevingsmaatregelen zijn ingevoerd om het vergunningsproces voor hernieuwbare energie te versnellen, wordt Portugal geconfronteerd met potentiële netcapaciteitsuitdagingen op korte termijn bij het inpassen van een toenemend aandeel hernieuwbare energie in het net. De herziening van de plannen voor het transmissie- en distributienet zou bijdragen tot een snellere integratie van hernieuwbare energie in overeenstemming met de verbintenissen van de nationale energie- en klimaatplannen en de verbintenissen op het gebied van interconnectie met Spanje en Frankrijk. Voorts hebben logistieke uitdagingen, tekorten aan componenten en lagere winstgevendheid projecten op het gebied van hernieuwbare energie belemmerd, wat tot vertragingen bij de uitvoering heeft geleid, met name van veilingen van zonne-energie. Het is van essentieel belang de procedures voor aansluiting te stroomlijnen, de transparantie van de aansluiting op het net te vergroten en te zorgen voor een duidelijke langetermijnplanning voor veilingen. Door de toenemende vraag naar stroomnetwerken zou Portugal profiteren van verdere investeringen in zijn elektriciteitsnetten, met inbegrip van investeringen in de modernisering van bestaande elektriciteitsleidingen en het bevorderen van systeemflexibiliteit met oplossingen zoals opslag, de invoering van slimme meters, stimulansen om te verbruiken tijdens daluren, en mechanismen voor vraagsturing.

(28) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2024 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Portugal dragen de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en vierde aanbeveling voor de eurozone,

BEVEELT AAN dat Portugal in 2024 en 2025 de volgende actie onderneemt:

1. het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig in te dienen; overeenkomstig de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven[22] in 2025 te beperken tot een percentage waarmee de overheidsschuld op een plausibel neerwaarts traject op de middellange termijn komt en de in het Verdrag vastgelegde tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp in acht wordt genomen; de noodsteunmaatregelen voor energie af te bouwen voor het stookseizoen 2024/2025; de doeltreffendheid van het belastingstelsel te verbeteren, met name door de efficiëntie van de administratie ervan te versterken en de bijbehorende administratieve lasten te verminderen; maatregelen te nemen om de budgettaire houdbaarheid van het pensioenstelsel op middellange termijn te waarborgen;

2. de bestuurlijke capaciteit om EU-middelen te beheren te versterken, investeringen te versnellen en het momentum in de uitvoering van hervormingen te handhaven; beginnende vertragingen aan te pakken om een voortdurende, snelle en doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, mogelijk te maken, en te zorgen voor de voltooiing van hervormingen en investeringen tegen uiterlijk augustus 2026; de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's te versnellen, in het kader van de tussentijdse evaluatie daarvan zich te blijven richten op de overeengekomen prioriteiten, actie te ondernemen om de behoeften op het gebied van preventie van en paraatheid voor de met de klimaatverandering verband houdende risico's beter aan te pakken en tegelijkertijd aandacht te besteden aan de mogelijkheden die het initiatief voor een platform voor strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren;

3. het waterbeheer te verbeteren om de aanpassing aan de gevolgen van de klimaatverandering te versterken en de economische en ecologische veerkracht op lange termijn te waarborgen, door een strategie voor geïntegreerd en duurzaam waterbeheer op te zetten, de governancestructuur ervan te ontwikkelen, investeringen in de opvang en behandeling van afvalwater, de vermindering van lekken en de monitoring van water te bevorderen, en tegelijkertijd op de natuur gebaseerde oplossingen en herstel van waterlichamen te ontwikkelen, en de efficiëntie van water en het hergebruik van water te verbeteren;

[22] Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 zijn "netto-uitgaven" de overheidsuitgaven ongerekend rente-uitgaven, discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

4. de capaciteit van het elektriciteitstransmissie- en -distributienet te versterken, met name door de procedures voor aansluiting te verbeteren en de transparantie ervan te vergroten om investeringen in het nationale netwerk te stimuleren en de energieopslagcapaciteit te vergroten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter