EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Portugals ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

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

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Portugals ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97[1], särskilt artikel 3.3,

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 medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av EU. I enlighet med europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar den till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom EU och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

---

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

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

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

(2) REPowerEU-förordningen[4] antogs den 27 februari 2023 och målet är att fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Portugal har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella återhämtnings- och resiliensplan för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

(3) Den 16 mars 2023 lade kommissionen fram meddelandet *EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030*[5], som ska ligga till grund för politiska beslut och skapa ramvillkor för ökad tillväxt. I meddelandet fastställs nio ömsesidigt förstärkande faktorer som bidrar till ökad konkurrenskraft. Bland dessa faktorer är tillgång till privat kapital, forskning och innovation, utbildning och kompetens samt den inre marknaden de främsta politiska prioriteringarna för reformer och investeringar, för att ta itu med aktuella produktivitetsutmaningar och bygga upp långsiktig konkurrenskraft i EU och dess medlemsstater. Den 14 februari 2024 följde kommissionen upp detta meddelande med den årliga rapporten om den inre marknaden och konkurrenskraften[6]. I rapporten beskrivs de starka sidorna av och utmaningarna för EU:s inre marknad, och den årliga utvecklingen mäts enligt de nio fastställda faktorerna för konkurrenskraft.

(4) Den 21 november 2023 antog kommissionen 2024 års årliga översikt över hållbar tillväxt[7], vilket utgjorde starten för 2024 års omgång av den europeiska planeringsterminen. Den 22 mars 2024 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 21 november 2023 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även 2024 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Portugal är en av de medlemsstater som kan påverkas eller riskerar att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen ett yttrande om utkastet till budgetplan för 2024 för Portugal. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 12 april 2024, liksom förslaget till 2024 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 11 mars 2024.

(5) Den 30 april 2024 trädde EU:s nya ramverk för ekonomisk styrning i kraft. Ramverket omfattar Europaparlamentets och rådets nya förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. Det inbegriper också den ändrade förordningen (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och det ändrade direktivet 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk[8]. Målen med det nya

---

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 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.

8 Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) och rådets direktiv (EU)

ramverket är en hållbar offentlig skuldsättning och en hållbar och inkluderande tillväxt genom gradvis konsolidering av de offentliga finanserna samt reformer och investeringar. Ramverket främjar nationellt egenansvar och har ett större fokus på ett medelfristigt perspektiv, i kombination med en effektivare och mer enhetlig övervakning. Varje medlemsstat bör lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen. De nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och omfattar en planeringshorisont på fyra eller fem år, beroende på valperiodens längd i medlemsstaten. Nettoutgiftsbanan[9] i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna bör uppfylla kraven i förordning (EU) 2024/1263, inbegripet kraven på att den offentliga bruttoskulden senast vid anpassningsperiodens slut förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana, eller att den ligger kvar på en sund nivå under 60 % av BNP, och på att få ned och/eller hålla det offentliga underskottet under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordning (EU) 2024/1263 får anpassningsperioden förlängas med högst tre år. För att stödja utarbetandet av dessa planer kommer kommissionen den [21 juni] 2024 att ge medlemsstaterna vägledning om innehållet i planerna och de efterföljande årliga lägesrapporter som de kommer att behöva lämna in, och kommer, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) 2024/1263, att översända teknisk vägledning om finanspolitiska anpassningar till dem (referensbanor och teknisk information, i tillämpliga fall). Medlemsstaterna bör lämna in sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer senast den 20 september 2024, såvida inte medlemsstaten och kommissionen enas om att förlänga tidsfristen med en rimlig tidsperiod. Medlemsstaterna bör säkerställa att nationella parlament involveras och att man samråder med oberoende finanspolitiska institutioner, arbetsmarknadens parter och andra nationella berörda parter, när så är lämpligt.

(6) Europeiska planeringsterminen 2024 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020, 2022 och 2023 är dessutom relevanta även för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

(7) 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

---

2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Med nettoutgifter avses offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning och vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet ett beslut om godkännande av bedömningen av Portugals återhämtnings- och resiliensplan[10], som ändrades den 17 oktober 2023 enligt artikel 18.2 i förordning (EU) 2021/241 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet[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.

(8) Den 30 april 2024 lämnade Portugal in sitt nationella reformprogram för 2024 och sitt stabilitetsprogram för 2024, i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 återspeglar 2024 års nationella reformprogram också Portugals halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen.

(9) Den 19 juni 2024 offentliggjorde kommissionen 2024 års landsrapport för Portugal[12]. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Portugal hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2023, och en utvärdering av landets genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten behandlades också Portugals framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

(10) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Portugal. De viktigaste resultaten av kommissionens bedömning av makroekonomiska sårbarheter för Portugal enligt den förordningen offentliggjordes i april 2024[13]. Den 19 juni 2024 drog kommissionen slutsatsen att Portugal inte längre upplever makroekonomiska obalanser. Portugal har framför allt gjort betydande framsteg när det gäller att minska sårbarheterna i samband med hög privatskuldsättning, statsskuld och utlandsskuld, som förväntas fortsätta att minska. Efter ett avbrott till följd av covid-19-pandemin fortsatte den privata sektorns och den offentliga sektorns skuldkvoter att minska. De har minskat avsevärt sedan 2021, tack vare en stark BNP-tillväxt och på senare tid ett budgetöverskott vad gäller den offentliga bruttoskulden. Den klart negativa finansiella nettoutlandsställningen har förbättrats avsevärt, tack vare en markant ekonomisk tillväxt och ett överskott i bytesbalansen, och dess struktur är fortsatt gynnsam mot bakgrund av den höga andelen instrument utan risk för betalningsinställelse. Den privata och offentliga skuldsättningen samt den finansiella nettoutlandsställningen är fortfarande hög, men

---

10 Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Portugals återhämtnings- och resiliensplan (ST 10149/21, ST 10149/21 ADD 1, ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

11 Rådets genomförandebeslut av den 17 oktober 2023 om ändring av rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Portugals återhämtnings- och resiliensplan (ST 13351/2023).

12 SWD(2024) 622 final.

13 SWD(2024) 105 final.

förväntas minska ytterligare i framtiden, trots att tillväxten av BNP i löpande priser blir mindre gynnsam. Bytesbalansen återgick till ett överskott förra året och beräknas förbli positiv i år och nästa år, och ett budgetöverskott har uppnåtts. Räntehöjningarna har satt ett visst tryck på skuldsatta hushåll och bostadspriserna har ökat kraftigt under flera år. Nödlidande lån har fortsatt att minska från redan måttliga nivåer. Fortsatta politiska framsteg för att ta itu med de identifierade sårbarheterna har gjorts och ligger till grund för de synliga resultaten. Det pågående genomförandet av planen för återhämtning och resiliens förväntas fortsätta att ha en gynnsam inverkan på tillväxtpotentialen, vilket bidrar till Portugals externa hållbarhet och understödjer finanspolitisk hållbarhet.

(11) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat[14] har Portugals offentliga saldo ökat från ett underskott på 0,3 % av BNP under 2022 till ett överskott på 1,2 % under 2023, samtidigt som den offentliga bruttoskulden sjönk från 112,4 % av BNP i slutet av 2022 till 99,1 % i slutet av 2023.

(12) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet[15] Portugal att under 2023 säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter till en nivå som ligger under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt[16], med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Samtidigt rekommenderades Portugal att vara redo att anpassa de nuvarande utgifterna efter den föränderliga situationen. Portugal rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen[17] under 2023 kontraktiv, med 1,1 % av BNP, i en situation med hög inflation. Ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter (efter avdrag för diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 gav ett kontraktivt bidrag på 0,9 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen och var i linje med rådets rekommendation. Det kontraktiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter berodde huvudsakligen på de minskade kostnaderna för (riktade och oriktade) krisstödåtgärder till hushåll och företag med anledning av energiprishöjningarna (med 1,1 procentenheter av BNP). Det var främst löner inom offentlig sektor och pensioner som låg bakom de ökade nationellt finansierade primära löpande utgifterna (efter avdrag för diskretionära åtgärder på inkomstsidan). De utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel uppgick till 1,3 %

14 Eurostats euroindikatorer, 22.4.2024.

15 Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Portugals nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 181).

16 Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Portugals potentiella produktionstillväxt på medellång sikt för 2023 uppgå till 9,1 % i nominella termer, baserat på den 10-åriga genomsnittliga reala potentiella tillväxttakten och BNP-deflatorn för 2023.

17 Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen i det underliggande saldot för de offentliga finanserna. Syftet är att bedöma den ekonomiska impuls som härrör från finanspolitiska åtgärder, både sådana som är nationellt finansierade och sådana som finansieras genom EU-budgeten. Den finanspolitiska inriktningen mäts som skillnaden mellan i) den potentiella tillväxten på medellång sikt och ii) förändringen i primära utgifter efter avdrag för diskretionära åtgärder på inkomstsidan (utan att beakta tillfälliga covid-19-relaterade krisåtgärder) och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel.

av BNP 2023. Nationellt finansierade investeringar uppgick till 2,0 % av BNP 2023, vilket motsvarar en ökning med 0,1 procentenheter jämfört med 2022. Portugal finansierade ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel. Landet finansierade offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, såsom tillhandahållande av datorer till elever och lärare, nya utsläppsfria bussar, installation av allmänt tillgängliga laddningsstationer, byggande av högenergieffektiva bostäder samt nya program för grön innovation, som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel.

(13) De viktigaste prognoserna i stabilitetsprogrammet för 2024 kan sammanfattas enligt nedan: Enligt det makroekonomiska scenario som ligger till grund för Portugals ekonomiska och budgetmässiga prognoser kommer BNP i fasta priser att öka med 1,5 % 2024 och 1,9 % 2025, medan HIKP-inflationen kommer att uppgå till 2,5 % 2024 och 2,1 % 2025. Det offentliga överskottet förväntas minska till 0,3 % av BNP (både 2024 och 2025), medan den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 95,7 % i slutet av 2024 och till 91,4 % i slutet av 2025. Efter 2025 beräknas det offentliga överskottet minska till 0,1 % av BNP 2026 och sedan gradvis öka till 0,4 % av BNP 2028. Det offentliga saldot beräknas därför ligga kvar under referensvärdet för underskott på 3 % av BNP under programperioden. Efter 2025 beräknas den offentliga skuldkvoten minska till 87,2 % 2026 och därefter minska ytterligare till 79,8 % 2028.

(14) I kommissionens vårprognos 2024 beräknas BNP i fasta priser att öka med 1,7 % 2024 och 1,9 % 2025 och HIKP-inflationen ligga på 2,3 % 2024 och 1,9 % 2025.

(15) Enligt kommissionens vårprognos 2024 väntas ett offentligt överskott på 0,4 % av BNP för 2024 medan den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 95,6 % i slutet av 2024. Minskningen av överskottet under 2024 återspeglar främst de finanspolitiska åtgärder som infördes genom 2024 års statsbudget, såsom reformen av den personliga inkomstskatten, den allmänna ökningen av pensionerna och den övergripande uppdateringen av lönerna i den offentliga sektorn. Enligt kommissionens beräkningar förväntas en expansiv finanspolitisk inriktning, 1,8 % av BNP under 2024.

(16) Utgifter uppgående till 1,3 % av BNP förväntas finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens 2024, jämfört med 0,6 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024. Utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Portugals offentliga saldo och skuldsättning. Utgifter uppgående till 0,1 % av BNP förväntas finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens 2024, jämfört med mindre än 0,1 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024.

(17) Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet[18] Portugal att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter[19] 2024 till högst 1,8 %, såvida inte en högre referensnivå för ökningen av de nationellt finansierade primära nettoutgifterna bedöms

[18] Rådets rekommendation av den 14 juli 2023 om Portugals nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2023 (EUT C 312, 1.9.2023, s. 206).

[19] Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter efter avdrag för i) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) ränteutgifter, iii) utgifter för konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter och iv) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

vara förenlig med att Portugal når sitt medelfristiga budgetmål på -0,5 % av BNP, bland annat om ränteutgifterna var lägre än vad kommissionen då förväntade sig. Medlemsstaterna uppmanades att vid genomförandet av budgeten för 2023 och vid utarbetandet av utkastet till budgetplan för 2024 ta hänsyn till det faktum att kommissionen skulle föreslå för rådet att man inleder underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på grundval av utfallsdata för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Portugals strukturella saldo uppgå till 0,0 % av BNP 2024, (från 0,9 % 2023), och därmed ligga över landets medelfristiga budgetmål. Portugal bedöms därför följa rådets rekommendation.

(18) Rådet rekommenderade vidare Portugal att vidta åtgärder för att avveckla krisstödsåtgärderna på energiområdet och att använda de besparingar som görs till följd av detta för att minska det offentliga underskottet så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet angav dessutom att om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör Portugal säkerställa att de är inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag, att de ryms inom budgeten och att de inte påverkar incitamenten till energibesparingar. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas nettobudgetkostnaden[20] för krisstödsåtgärderna på energiområdet uppgå till 0,9 % av BNP år 2023 och väntas uppgå till 0,6 % år 2024 och 0,5 % år 2025. I synnerhet antas den allmänna sänkningen av bränsleskatten och frysningen av koldioxidsatsen inom ramen för bränsleskatten fortsätta att gälla under 2024 och 2025. Krisstödsåtgärderna på energiområdet förväntas inte vara avvecklade så snart som möjligt under 2023 och 2024. Detta överensstämmer inte med rådets rekommendation. Budgetkostnaden för krisstödsåtgärder på energiområdet inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag beräknas uppgå till mindre än 0,1 % av BNP år 2024 (0,3 % år 2023) varav mindre än 0,1 % av BNP bevarar prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten (0,1 % år 2023).

(19) Rådet rekommenderade vidare Portugal att upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel för att i synnerhet främja den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer de nationellt finansierade offentliga investeringarna att öka till 2,3 % av BNP under 2024 från 2,0 % av BNP 2023. Detta överensstämmer med rådets rekommendation. Offentliga utgifter som finansieras med inkomster i form av EU-medel – däribland bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens – förväntas under 2024 öka till 1,7 % av BNP, från 1,3 % av BNP år 2023.

(20) Baserat på de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen och vid oförändrad politik förutses i kommissionens vårprognos 2024 ett offentligt överskott på 0,5 % av BNP 2025. Ökningen av överskottet 2025 återspeglar främst den beräknade ekonomiska återhämtningen för året, efter en beräknad avmattning under 2024. Den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 91,5 % i slutet av 2025.

(21) Skattesystemet i Portugal behöver förenklas ytterligare. Bolagsskattesystemet, med statliga och kommunala tilläggsavgifter, skapar en ytterligare börda för både skatteförvaltningen och företagen. Detta förvärras av den långvariga utmaningen med betungande rättsliga krav och tidsödande kontakter med den offentliga förvaltningen, vilket har stor inverkan på företagsklimatet. De utestående skatteskulderna är

[20] Siffran anger den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inklusive inkomster och utgifter och, i tillämpliga fall, exklusive intäkter från skatter på energileverantörers oförutsedda vinster.

fortfarande höga och ligger långt över EU-genomsnittet (de uppgick till 45,6 % av de totala intäkterna i slutet av 2021). De administrativa kostnaderna för skatteuppbörd är höga och har ökat ytterligare på senare år (en ökning med omkring 4 % från 2018 till 2021). Dessutom blir skatteförvaltningens personal snabbt äldre. Mer än hälften av personalen förväntas gå i pension under det kommande årtiondet, medan endast ett fåtal personer rekryteras. Att ta itu med dessa utmaningar skulle förbättra företagsklimatet i Portugal och främja konkurrenskraften.

(22) Portugals befolkning i arbetsför ålder förväntas minska med cirka en miljon på medellång sikt, främst på grund av minskad nettomigration och låga födelsetal. Med den beräknade ökningen av den förväntade livslängden kommer förhållandet mellan äldre och dem som finansierar Portugals offentliga pensionssystem att öka avsevärt. År 2022 bidrog nästan tre personer i arbetsför ålder till systemet per pensionär, men 2050 kommer det att vara färre än en och en halv. Denna demografiska utveckling sätter press på pensionssystemet. Pensionsutgifterna utgör redan 28 % av de totala offentliga utgifterna och skulle öka ytterligare under de kommande årtiondena. Enligt kommissionens och de portugisiska myndigheternas beräkningar[21] förväntas pensionsutgifterna nå en topp på 15,2 % av BNP 2046, vilket är 2,9 procentenheter över 2022 års nivå och en av de högsta pensionsutgifterna i förhållande till BNP i EU. Under de senaste åren har Portugal genomfört reformer för att förbättra pensionssystemets hållbarhet genom att indexera den lagstadgade pensionsåldern efter den förväntade livslängden, men åtgärder som förtidspensionering ökar trycket på pensionssystemets hållbarhet. I genomsnitt är de sociala avgifter som betalas av egenföretagare lägre än för anställda. Dessutom finns det särskilda avgifter för de olika typerna av arbetstagare. Dessa faktorer minskar ytterligare pensionssystemets potentiella inkomstkällor.

(23) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att snabbt gå vidare med ett effektivt genomförande av planen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Portugals konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. Om Portugal ska kunna fullgöra åtagandena i planen senast till augusti 2026 är det viktigt att fortsätta genomförandet av reformer och att påskynda investeringarna genom att ta itu med de förseningar som uppstår och samtidigt säkerställa en stark administrativ kapacitet. Portugal vidtar vissa åtgärder för att ta itu med bristen på administrativ kapacitet, men utmaningar kvarstår när det gäller regler för offentlig upphandling och utdragna processer för tillståndsgivning som påverkar särskilt stora investeringsprojekt. Att lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett egenansvar för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen.

(24) Som del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska fonderna ska Portugal i enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060 se över varje program senast i mars 2025, med beaktande av bland annat de utmaningar som konstaterats i de

[21] Europeiska kommissionen, *Ageing Report 2024: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, Institutional Paper 279, april 2024.

landsspecifika rekommendationerna 2024 liksom landets nationella energi- och klimatplan. Denna översyn utgör grunden för den slutgiltiga tilldelningen av de EU-medel som ingår i varje program. Portugal har gjort framsteg med genomförandet av sammanhållningspolitiken och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men utmaningar kvarstår. Skillnaderna kvarstår mellan fastlandets kust- och inlandsområden, mellan fastlandet och de yttersta randområdena och mellan storstadsområden och små städer. Det är mycket viktigt att påskynda genomförandet av sammanhållningspolitiska program och stärka den administrativa kapaciteten på nationell och regional nivå. De prioriteringar man enats om i programmen är fortsatt relevanta. Utöver åtgärderna för administrativ kapacitet är det viktigt att snabbt genomföra investeringar i tillämpad forskning inom områden som identifierats i strategier för smart specialisering, kunskapsöverföring och tillvaratagande av FoU-resultat samt investeringar i innovationskapacitet hos små och medelstora företag, den gröna omställningen och konkurrenskraft. Det är fortfarande en prioritering att förbättra uppsamlingen och reningen av avloppsvatten, återanvändningen av vatten och tillgången till vatten, särskilt i avlägsna områden och i de yttersta randområdena, och att minska läckorna i distributionsnäten samt att främja den cirkulära ekonomin, energieffektiviteten och förnybar energi i linje med den nationella energi- och klimatplanen. Investeringar i utbildning, utveckling av kvalifikationer och färdigheter som arbetsmarknaden kräver och riktad aktiv arbetsmarknadspolitik, särskilt för ungdomar, är fortfarande avgörande. Det är fortfarande viktigt att säkerställa lika tillgång till utbildning, hälso- och sjukvård och sociala tjänster, särskilt för mindre gynnade grupper, och att ta itu med energifattigdom. Vid halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska programmen är det värt att ägna ytterligare uppmärksamhet åt behoven på området förebyggande av och beredskap för klimatförändringsrelaterade risker. Portugal skulle även kunna utnyttja den europeiska plattformen för strategisk teknik för att stödja industriell omvandling, med fokus särskilt på avancerad och resurseffektiv tillverkning, hållbara transporter, biomedicin och bioteknik samt nettonollteknik samt investera i färdigheter och kvalifikationer för att möta efterfrågan på arbetskraft inom dessa sektorer.

(25) Utöver de ekonomiska och sociala utmaningar som hanteras med hjälp av återhämtnings- och resiliensplanen och andra EU-medel står Portugal inför flera andra utmaningar i samband med vattenförvaltning, nätinfrastruktur och lagringskapacitet.

(26) Portugal, särskilt de södra regionerna, drabbas hårt av naturkatastrofer som torka, bränder och översvämningar, vilka ökar i frekvens och intensitet på grund av klimatförändringarna. Minskad årlig nederbörd, vattenbrist och ökad tidsmässig variation påverkar flodflöden, grundvattenbildning och översvämningsrisk, vilket får konsekvenser för många ekonomiska sektorer, såsom jordbruk, dricksvattenproduktion och energi, inbegripet vattenkraftproduktion, samtidigt som det påverkar de offentliga finansernas hållbarhet. Portugal ökade sin förmåga att anpassa sig till klimatförändringarna (EU:s klimatlag 2021), bland annat genom utarbetandet av sektoriella anpassningsplaner. Portugal håller också på att slutföra en nationell färdplan för anpassning till klimatförändringarna fram till 2100. Det skulle dock vara viktigt att ytterligare införliva klimatanpassningen i vattenförvaltningspolitiken. Genom att förbättra sin integrerade och hållbara vattenförvaltningsstrategi skulle Portugal bidra till att säkerställa att nyckelsektorer fortfarande har tillgång till vatten, samtidigt som man ser till att det finns tillräckligt med vatten av god kvalitet för ekologiska funktioner, särskilt för känsliga ekosystem och ekosystem med biologisk mångfald, såsom våtmarker. En rationalisering av vattensektorns styrningsstruktur skulle dessutom bidra till effektiv samordning mellan nationella, regionala och lokala

nivåer. För att förbättra vattenförvaltningen behövs ytterligare investeringar, t.ex. i insamling och rening av avloppsvatten, minskning av läckor i distributionsnäten, allmän vattenförsörjning och förbättrad övervakning (av vattenkvantitet och vattenkvalitet). Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att återställa markens naturliga uppsugningsförmåga, minska utvinningen av grundvatten, återställa våtmarker och floder, inbegripet svämplan, och införa andra naturbaserade lösningar. Portugal skulle dessutom kunna dra nytta av potentialen för återanvändning av vatten.

(27) Under 2023 levererade Portugals förnybara energikällor, som drivs av vattenkraft och starka vindar, 72 % av landets el, vilket var ett nytt rekord. Den betydande ökningen av andelen förnybar energi bidrog till den avsevärda minskningen av elpriserna, som sjönk till under nivåerna före krisen. För att uppnå det reviderade nationella bidraget till EU:s mål för förnybar energi för 2030 och uppnå målet att minst 85 % av bruttoelförbrukningen ska komma från förnybara energikällor senast 2030, i enlighet med den nationella energi- och klimatplanen, krävs det ytterligare framsteg för att förbättra Portugals konkurrenskraft och stimulera utfasningen av fossila bränslen i landets industri, bland annat genom elektrifiering. Även om lagstiftningsåtgärder har införts för att påskynda tillståndsprocessen för förnybara energikällor står Portugal inför potentiella kortsiktiga utmaningar för nätkapaciteten när det gäller att ta emot en allt större andel förnybar energi i elnätet. En översyn av planerna för överförings- och distributionsnät skulle bidra till att påskynda integreringen av förnybara energikällor i linje med åtagandena i de nationella energi- och klimatplanerna och åtagandena om sammanlänkning med Spanien och Frankrike. Dessutom har logistiska utmaningar, komponentbrist och lägre lönsamhet hindrat projekt för förnybara energikällor, vilket lett till förseningar i genomförandet, särskilt av solenergiauktioner. Det är viktigt att förenkla förfarandet för nätanslutning, öka insynen i nätanslutningen och tillhandahålla en tydlig långsiktig auktionsplanering. I och med den ökande efterfrågan på kraftnät skulle Portugal gynnas av ytterligare investeringar i sina elnät, inbegripet investeringar för att uppgradera befintliga kraftledningar och främja systemflexibilitet med lösningar som lagring, användning av smarta mätare, incitament att förbruka under perioder med låg belastning och mekanismer för efterfrågeflexibilitet.

(28) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras totala bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet 2024 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Portugal bidrar rekommendationerna 1, 2, 3 och 4 till genomförandet av den första, andra och fjärde rekommendationen för euroområdet.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Portugal att 2024 och 2025 vidta följande åtgärder:

1. Lämna in den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen i tid. I linje med kraven i den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten begränsa ökningen av nettoutgifterna[22] under 2025 till en nivå som är förenlig med målet att på medellång sikt föra in den offentliga bruttoskulden på en sannolikt nedåtgående bana och att respektera fördragets referensvärde för underskott på 3 % av BNP. Avveckla

[22] Enligt artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263 avses med *nettoutgifter* offentliga utgifter efter avdrag för ränteutgifter, diskretionära åtgärder på inkomstsidan, utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

krisstödsåtgärderna på energiområdet före uppvärmningssäsongen 2024/2025. Göra skattesystemet effektivare, särskilt genom att effektivisera förvaltningen och minska den administrativa bördan. Vidta åtgärder för att säkerställa pensionssystemets finanspolitiska hållbarhet på medellång sikt.

2. Stärka den administrativa kapaciteten att förvalta EU-medel, påskynda investeringar och upprätthålla drivkraften i genomförandet av reformer. Ta itu med förseningar som uppstår för att möjliggöra ett fortsatt, snabbt och effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att säkerställa slutförandet av reformer och investeringar senast i augusti 2026. Påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen. Inom ramen för halvtidsöversynen fortsätta att fokusera på de överenskomna prioriteringarna och vidta åtgärder för att bättre tillgodose behoven i fråga om förebyggande av och beredskap för klimatrelaterade risker, samtidigt som möjligheterna att öka konkurrenskraften med hjälp av den europeiska plattformen för strategisk teknik beaktas.

3. Förbättra vattenförvaltningen för att stärka anpassningen till klimatförändringarnas effekter och säkerställa långsiktig ekonomisk och miljömässig resiliens genom att införa en strategi för integrerad och hållbar vattenförvaltning, utveckla dess styrningsstruktur, främja investeringar i insamling och rening av avloppsvatten, minskning av läckor, och vattenövervakning, samtidigt som man utvecklar naturbaserade lösningar och återställer vattenförekomster samt förbättrar vatteneffektiviteten och återanvändningen av vatten.

4. Stärka kapaciteten i transmissionsnätet, särskilt genom att förbättra förfarandet för nätanslutning och öka deras transparens för att stimulera investeringar i det nationella elnätet och öka energilagringskapaciteten.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande