C/2024/6829

29.11.2024

# RÅDETS HENSTILLING

## af 21. oktober 2024

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

(C/2024/6829)

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]), der oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten (»faciliteten«), trådte i kraft den 19. februar 2021. Faciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager faciliteten til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der 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 samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([4]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en udfasning af Unionens afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af Unionens 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.

([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/2021/241/oj).
([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).

(3) Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen »EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030« 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 et velfungerende indre marked særligt vigtige politiske prioriteter, som bør være genstand for reformer og investeringer med henblik på at håndtere de aktuelle produktivitetsmæssige udfordringer samt styrke Unionens og medlemsstaternes langsigtede konkurrenceevne. Den 14. februar 2024 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen »Årlig rapport om det indre marked og konkurrenceevnen 2024«. I denne meddelelse gennemgås de konkurrencemæssige styrker og udfordringer, der præger det europæiske indre marked, og der gøres status over den årlige udvikling med udgangspunkt i de ni udpegede indsatsområder for konkurrenceevnen.

(4) Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024, som markerede starten på det europæiske semester 2024 for samordning af de økonomiske politikker. Den 22. marts 2024 godkendte Det Europæiske Råd prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed. 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, der kan være berørt eller kan være i risiko for at blive berørt af ubalancer, og for hvilken 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 samt et forslag til den fælles beskæftigelsesrapport 2024, hvori gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ([5]) (»henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024«) den 12. april 2024 og den fælles beskæftigelsesrapport den 11. marts 2024.

(5) Den 30. april 2024 trådte Unionens nye ramme for økonomisk styring i kraft. Rammen omfatter den nye forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning, Rådets ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 ([6]) om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud samt Rådets ændrede direktiv 2011/85/EU ([7]) om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer. Formålet med den nye ramme for økonomisk styring er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den nye ramme for økonomisk styring fremmer også 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. En national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag indeholder en medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en planlægningsperiode på fire eller fem år afhængigt af den nationale valgperiodes normale varighed. Nettoudgiftskursen ([8]) i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag skal stemme overens med kravene i forordning (EU) 2024/1263, herunder kravene om, at den offentlige gæld bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller om, at den forbliver på et forsvarligt niveau på under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og om, at det offentlige underskud bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi 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 disse nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag offentliggjorde Kommissionen den 21. juni 2024 en vejledning om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremlægge i deres nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag og i deres årlige statusrapporter. I overensstemmelse med artikel 5 og 36 i forordning (EU) 2024/1263 meddelte Kommissionen medlemsstaterne referencekurser og tekniske oplysninger, hvor det var relevant. Medlemsstaterne skal forelægge deres nationale 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. I overensstemmelse med deres nationale retlige rammer kan medlemsstaterne drøfte deres udkast til mellemfristede planer med deres nationale parlamenter, anmode de uafhængige finanspolitiske institutioner om at afgive en udtalelse og gennemføre en høring af arbejdsmarkedets parter og andre nationale interessenter.

([5]) Rådets henstilling (EU) af 12. april 2024 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: »nettoudgifter«: offentlige udgifter, eksklusive 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.

(6) I 2024 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af faciliteten. 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 lige relevante for de 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 vurderingsretningslinjerne i bilag V til nævnte forordning. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan ([9]), 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 finansielle støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU ([10]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har vedtaget 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 for 2024 og sit stabilitetsprogram for 2024 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([11]). Det nationale reformprogram for 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 Portugal 2024. Heri foretages der en vurdering af Portugals fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet mellem 2019 og 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 de 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 Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål 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. 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, om end disse fortsat forventes at blive mindre. Efter en afbrydelse som følge af covid-19-pandemien begyndte den private sektors og den offentlige gældskvote at falde igen. Den 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 2024 og 2025, indtil der er opnået et budgetoverskud. Rentestigningen har lagt et vist pres på 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.

([9]) ST 10149/21 INIT og ST 10149/21 ADD 1.

([10]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 17. oktober 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan (ST 13351/23 INIT og ST 13351/23 ADD 1).

([11]) Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

(11) Ifølge data valideret af Eurostat steg Portugals offentlige saldo fra et underskud på 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 ([12]) Rådet, 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 på mellemlang sigt ([13]), under hensyntagen til den fortsatte midlertidige og målrettede støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig henstillede Rådet, at Portugal skulle 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 og i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, herunder ved at anvende faciliteten og andre EU-midler. Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs ([14]) 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 af 12. juli 2022. Det kontraktive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter skyldes hovedsagelig reduktionen med 1,1 procentpoint i omkostningen ved de (målrettede og ikkemålrettede) støtteforanstaltninger for husholdninger og virksomheder som reaktion på stigninger i energipriserne. 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 ikketilbagebetalingspligtig støtte (»tilskud«) under faciliteten og andre EU-midler 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 ved hjælp af faciliteten og andre EU-midler. 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. Disse offentlige investeringer finansieres gennem faciliteten og andre EU-midler.

(13) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2024 forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, en realvækst i BNP på 1,5 % i 2024 og 1,9 % i 2025, mens inflationen målt ved det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) forventes at ligge på 2,5 % i 2024 og 2,1 % i 2025. Det offentlige overskud 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 % af BNP i 2028. Den offentlige saldo ventes således at forblive under traktatens referenceværdi for underskud 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 inflationen målt ved HICP 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.

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

([13]) 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 ti år og BNP-deflatoren for 2023.

([14]) 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) under faciliteten og andre EU-midler.

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

(17) Den 14. juli 2023 henstillede Rådet ([15]), at Portugal skulle sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter ([16]) 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 deres udkast til budgetplaner for 2024 opfordret til at tage hensyn til, at Kommissionen ville 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 traf 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 henstillede endvidere, at hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, skulle Portugal sikre, at sådanne støtteforanstaltninger er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamenter til energibesparelser. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes nettobudgetomkostningerne ([17]) ved energistøttenødforanstaltninger at udgøre 0,9 % af BNP i 2023, 0,6 % af BNP i 2024 og 0,5 % af BNP i 2025. Navnlig antages den generelle nedsættelse af brændstofafgiften og fastfrysningen af kulstofsatsen under brændstofafgiften at forblive i kraft i 2024 og 2025. Ifølge Kommissionen forventes energistøttenødforanstaltningerne ikke afviklet hurtigst muligt i 2023 og 2024. Der er risiko for, at dette ikke vil være i overensstemmelse med Rådets henstilling. Nettobudgetomkostningerne ved de energistøttenødforanstaltninger, der er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, anslås at udgøre under 0,1 % af BNP i 2024 (0,3 % i 2023), hvoraf under 0,1 % af BNP bevarer prissignalet for at reducere energiefterspørgslen og forbedre energieffektiviteten (0,1 % i 2023).

(19) Rådet henstillede også, at Portugal bevarer nationalt finansierede offentlige investeringer og sikrer 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 fra 2,0 % af BNP i 2023 til 2,3 % af BNP i 2024. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling. Samtidig forventes de offentlige investeringer, der finansieres med EU-midler, herunder tilskud under faciliteten, at stige fra 1,3 % af BNP i 2023 til 1,7 % af BNP i 2024.

(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 ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 at udgøre 0,5 % af BNP i 2025. 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.

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

([16]) Nationalt finansierede primære nettoudgifter defineres som nationalt finansierede udgifter eksklusive i) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) renteudgifter, iii) konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

([17]) Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger inklusive indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, eksklusive indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjenester.

(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 den forventede levetid, der ventes, forudses det, at andelen af ældre mennesker i forhold til 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 halvanden. Denne demografiske udvikling lægger pres på pensionssystemets holdbarhed. Pensionsudgifterne udgør allerede 28 % af de samlede offentlige udgifter og ventes at stige yderligere i de kommende årtier. Ifølge Kommissionens og de portugisiske myndigheders skøn 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, og udgifterne ventes senere at falde gradvist. 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 den, som ansatte betaler. 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 med bilag V, kriterium 2.2, til nævnte forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse reformer og investeringer 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 afgørende, at der inden for denne stramme tidshorisont gøres hurtige fremskridt med den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, 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 genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det afgørende, at Portugal fortsætter gennemførelsen af reformer og fremskynder investeringerne ved at sætte ind over for de relevante udfordringer og samtidig sikrer en stærk administrativ kapacitet. Selv om Portugal har truffet visse foranstaltninger for at afhjælpe manglen på administrativ kapacitet, er der er stadig udfordringer med hensyn til reglerne for offentlige indkøb samt langvarige tilladelsesprocedurer, der især påvirker store investeringsprojekter. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(24) Som led i midtvejsgennemgangen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken, jf. artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 ([18]), skal Portugal gennemgå hvert enkelt program, der støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), Samhørighedsfonden og Fonden for Retfærdig Omstilling (»FRO«), senest i marts 2025 under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger for 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 programmerne vedrørende 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 vedrørende samhørighedspolitikken og styrke den administrative kapacitet på nationalt såvel som regionalt plan. De prioriteter, der er fastsat i 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 forsknings- og udviklingsresultater samt investeringer i små og mellemstore virksomheders innovationskapacitet, den grønne omstilling og konkurrenceevnen. Det er stadig en prioritet at forbedre opsamlingen og behandlingen 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, samt at bekæmpe energifattigdommen. I forbindelse med midtvejsrevisionen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken er

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

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, der blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/795 ([19]), 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-midler 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. En lavere 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 Unionens 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 for 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 om den økonomiske politik i euroområdet 2024. For Portugal bidrager henstilling 1, 2, 3 og 4 til gennemførelsen af den første, anden og fjerde henstilling i henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024,

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

([19]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/795 af 29. februar 2024 om oprettelse af platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) og ændring af direktiv 2003/87/EF samt forordning (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 og (EU) 2021/241 (EUT L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

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 ([20]) i 2025 til det niveau, der bl.a. 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; sætte ind over for de relevante udfordringer 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 vedrørende samhørighedspolitikken; i forbindelse med midtvejsgennemgangen af disse programmer fortsat fokusere på de aftalte prioriteter, træffe foranstaltninger til bedre at dække behovene for forebyggelse af og beredskab over for klimarelaterede 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 en forvaltningsstruktur for denne strategi og fremme investeringer i opsamling og behandling af spildevand, lækagereduktion og vandovervågning 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 Luxembourg, den 21. oktober 2024.

*På Rådets vegne*

NAGY I.

*Formand*

([20]) I henhold til artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263 er »nettoudgifter« offentlige udgifter, eksklusive 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.