EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Frankrikes nationella reformprogram 2022

{SWD(2022) 612 final} - {SWD(2022) 640 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Frankrikes nationella reformprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[1], 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[2], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, och stärker resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar också till hållbara offentliga finanser och ökar tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens uppdaterades den [XX] juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

(2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2022 års europeiska planeringstermin. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det gemensamma åtagandet på det sociala toppmötet i Porto i maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen,

[1] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

[2] 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).

på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Frankrike var en av de medlemsstater som behövde bli föremål för en fördjupad granskning[3]. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 5 april 2022, liksom förslaget till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitik och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 14 mars 2022.

(3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens påverkan på medlemsstaternas ekonomier har märkts exempelvis genom högre priser på energi och livsmedel och svagare tillväxtutsikter. De ökande energipriserna slår särskilt hårt mot de mest utsatta hushållen, särskilt de som redan lever i eller riskerar att drabbas av energifattigdom. EU märker också av en exceptionell ström av människor på flykt från Ukraina. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 direktivet om tillfälligt skydd[4] för första gången. Det ger fördrivna människor från Ukraina rätten att lagligen stanna i EU och att få tillgång till skolgång och utbildning, arbete, hälso- och sjukvård, bostad och social välfärd.

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

(5) Den allmänna undantagsklausulen är aktiverad sedan mars 2020[5]. I sitt meddelande av den 3 mars 2021[6] förde kommissionen även fram sin ståndpunkt att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Ökad osäkerhet och stora nedåtrisker i de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, liksom exceptionella höjningar av energipriserna och fortsatta störningar i leveranskedjorna,

---

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

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

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

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

motiverar en förlängning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten under hela 2023.

(6) Enligt rådets yttrande av den 18 juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021 mäts den finanspolitiska inriktningen bäst genom förändringen i primära utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan), utan beaktande av covid-19-relaterade tillfälliga åtgärder men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt[7]. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade[8] primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive tillfälliga nödåtgärder i samband med covid-19-krisen) och investeringar.

(7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med en allmän vägledning för finanspolitiken 2023 som syftade till att stödja förberedelserna av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och på så sätt stärka den politiska samordningen[9]. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i vinterprognosen 2022 anser kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande aggregerad finanspolitisk inriktning 2020–2022 till en i stort sett neutral aggregerad finanspolitisk inriktning 2023, även om det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna 2023 även i fortsättningen bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att låta vägledningen återspeglas i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen åtog sig att noga följa den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin vägledning efter behov, senast i planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.

(8) När det gäller den finanspolitiska vägledningen av den 2 mars 2022 beaktas i de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökade osäkerheten och ytterligare nedåtrisker samt den högre inflationen jämfört med vinterprognosen. Mot bakgrund av dessa överväganden bör de finanspolitiska insatserna vara inriktade på att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och en tryggad energiförsörjning och hålla uppe köpkraften i de mest utsatta hushållen för att mildra effekterna av de ökade energipriserna och bidra till att begränsa inflationstrycket till följd av andrahandseffekter genom riktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel så att den kan anpassas efter de snabbt föränderliga omständigheterna, och anpassas till länderna efter deras finanspolitiska och ekonomiska situation, även vad gäller deras utsatthet för krisen och tillströmningen av fördrivna människor från Ukraina.

---

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

8 Som inte finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder.

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

(9) Den 28 april 2021 lämnade Frankrike in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt beslut om godkännande av bedömningen av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan[10]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Frankrike på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(10) Den 4 maj 2022 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2022. Frankrike lade inte fram sitt stabilitetsprogram. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Frankrikes halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2022 års nationella reformprogram.

(11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Frankrike[11]. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021, och en utvärdering av Frankrikes genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte alls eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet dem som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I landsrapporten behandlades också Frankrikes framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, och även framstegen med att nå FN:s mål för hållbar utveckling.

(12) Kommissionen genomförde en fördjupad granskning för Frankrike i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 och offentliggjorde resultatet av denna den 23 maj 2022[12]. Kommissionen drog slutsatsen att Frankrike har makroekonomiska obalanser. Sårbarheterna är framför allt kopplade till den höga offentliga skuldsättningen och svag konkurrenskraft, som har gränsöverskridande betydelse, mot bakgrund av låg produktivitetstillväxt.

(13) Den 23 maj 2022 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget. Rapporten behandlade Frankrikes budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2021 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP, samtidigt som den offentliga skulden överskred fördragets referensvärde på 60 % av BNP och inte efterlevde riktmärket för skuldminskning. Rapporten slog fast att underskotts- och skuldkriterierna inte var uppfyllda. I enlighet med meddelandet av den 2 mars 2022 fann kommissionen, vid sin bedömning av alla relevanta faktorer, att efterlevnaden av riktmärket för skuldminskning skulle medföra en alltför krävande tidigarelagd finanspolitisk insats som riskerar att äventyra tillväxten. Kommissionen anser därför att det med hänsyn till de rådande exceptionella ekonomiska

[10] Rådets genomförandebeslut av den 6 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

[11] SWD(2022) 612.

[12] SWD(2022) 632.

omständigheterna inte är berättigat att kräva efterlevnad av riktmärket för skuldminskning. Som meddelats föreslog kommissionen inte att nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2022, och kommer på nytt att bedöma om det är lämpligt att föreslå att nya förfaranden vid alltför stora underskott inleds under hösten 2022.

(14) Den 20 juli 2020 rekommenderade rådet Frankrike att 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med den allmänna undantagsklausulen för att ändamålsenligt hantera covid-19-pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. Rådet rekommenderade även Frankrike att så snart de ekonomiska förhållandena medger det driva en finanspolitik som syftar till att nå en sund offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Frankrikes offentliga underskott under 2021 från 8,9 % av BNP 2020 till 6,5 % 2021. Frankrikes finanspolitiska åtgärder bidrog till den ekonomiska återhämtningen 2021, samtidigt som de tillfälliga krisstödsåtgärderna minskade från 3,3 % av BNP 2020 till 2,6 % 2021. De åtgärder som Frankrike vidtog 2021 var i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var mestadels tillfälliga eller kompenserades genom uppvägande åtgärder. Samtidigt var vissa av de diskretionära åtgärder som regeringen antog under perioden 2020 till 2021 inte tillfälliga eller kompenserades inte genom uppvägande åtgärder, utan bestod främst av en permanent sänkning av skatterna på produktion från och med 2021 och löneökningar för offentliganställda, främst inom hälso- och sjukvårdssystemet. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat uppgick den offentliga bruttoskulden 2021 till 112,9 % av BNP.

(15) Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2022 ett underskott i de offentliga finanserna 2022 och 2023 på 4,6 % respektive 3,2 % av BNP. I kommissionens vårprognos 2022 förutses en offentlig skuldkvot på 111,2 % av BNP 2022 och 109,1 % 2023. Utifrån kommissionens analys förefaller riskerna för skuldhållbarheten vara höga på medellång sikt.

Utifrån kommissionens vårprognos 2022 beräknas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till 1,0 %. Denna beräkning inkluderar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Frankrikes potentiella tillväxt.

(16) Under 2022 har regeringen fasat ut de flesta av de åtgärder som vidtogs i samband med covid-19-krisen, så de tillfälliga krisstödsåtgärderna förväntas minska från 2,6 % av BNP 2021 till 0,4 % 2022. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas av de åtgärder som vidtagits för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,7 % av BNP 2022 och förväntas vara utfasade 2023[13]. Åtgärderna utgörs i huvudsak av sociala transfereringar till fattigare hushåll, sänkningar av indirekta skatter på energikonsumtion, pristak för grossist- och konsumentpriser och subventioner för energiintensiva företag. De har angetts vara tillfälliga. Om energipriserna förblir höga även under 2023 kan dock vissa av åtgärderna förlängas. Vissa av åtgärderna är inte riktade, i synnerhet det generella pristaket för el och gas och en direkt subventionerad rabatt på drivmedel. Det offentliga underskottet påverkas också av kostnaderna för att

[13] Siffrorna motsvarar de årliga budgetkostnaderna för dessa åtgärder sedan hösten 2021, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

erbjuda tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,1 % av BNP 2022 och 0,1 % 2023[14].

(17) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Frankrike att under 2022[15] utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar som kan stötta återhämtningen, men att samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Dessutom bör landet upprätthålla sina nationellt finansierade investeringar. Frankrike rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena medger det, driva en finanspolitik som syftar till att nå en sund offentligfinansiell ställning och säkerställa hållbara offentliga finanser på medellång sikt, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

(18) Under 2022 förväntas enligt kommissionens vårprognos 2022 den finanspolitiska inriktningen vara stödjande med -1,7 % av BNP[16]. Frankrike planerar att ge fortsatt stöd till återhämtningen genom att använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar, vilket rådet rekommenderade. Det positiva bidraget till den ekonomiska aktiviteten från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder beräknas minska med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2021. Minskningen under 2022 beror på tidigarelagt ekonomiskt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2021. Bidraget från nationellt finansierade investeringar förväntas vara neutralt i den finanspolitiska inriktningen 2022[17]. Därför planerar Frankrike att upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna, så som rådet rekommenderade. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 ge ett expansivt bidrag på 1,6 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattar den ytterligare effekten från åtgärderna för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna (0,5 % av BNP) liksom kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina (0,1 % av BNP). Övriga löpande utgifter omfattar dem som lagts fram i resiliensplanen för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av konflikten i Ukraina, såsom direkta subventioner till ad hoc-sektorer (0,1 % av BNP), och löneökningar för offentliganställda (0,1 % av BNP). På intäktssidan beräknas också sänkningen av bolagsskatten (0,1 % av BNP) och av fastighetsskatter (0,1 % av BNP) bidra till den expansiva finanspolitiska inriktningen. Den kraftigare ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn beräknas påverka det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter under 2022 genom ökad offentlig konsumtion och ökade sociala förmåner. Enligt kommissionens prognos kompenseras dessa åtgärder och drivkrafter för högre utgifter inte fullt ut av uppvägande åtgärder.

---

14 Det totala antalet fördrivna personer från Ukraina till EU förväntas successivt öka till 6 miljoner till slutet av 2022, och den geografiska spridningen av dessa personer beräknas utifrån storleken på den diaspora som redan finns, den relativa befolkningen i den mottagande medlemsstaten och den faktiska spridningen av fördrivna personer från Ukraina inom EU i mars 2022. För budgetkostnader per person grundas beräkningarna på mikrosimuleringsmodellen Euromod från kommissionens gemensamma forskningscentrum, med beaktande av såväl kontantförmåner som människor kan vara berättigade till som naturaförmåner som utbildning och hälso- och sjukvård.

15 Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 43).

16 Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

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

(19) I kommissionens vårprognos 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen under 2023 ligga på +0,9 % av BNP vid oförändrad politik[18]. Frankrike förväntas fortsätta att använda bidragen från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare investeringar till stöd för återhämtningen. Det positiva bidraget till den ekonomiska aktiviteten från de utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder beräknas minska med 0,1 procentenheter av BNP jämfört med 2022, vilket återspeglar det tidigarelagda ekonomiska stödet från faciliteten för återhämtning och resiliens 2021 och 2022. Bidraget från nationellt finansierade investeringar förväntas vara neutralt i den finanspolitiska inriktningen 2023[19]. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 0,7 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekter av utfasningen av åtgärder mot höjda energipriser (0,7 % av BNP). Det kontraktiva bidraget från nationellt finansierade löpande utgifter grundar sig därför på att utfasningen av åtgärder för att motverka effekterna av ökade energipriser genomförs som planerat.

(20) Frankrikes nuvarande pensionssystem är komplext, med över 40 olika pensionsordningar. De gäller olika grupper av arbetstagare och fungerar enligt olika regelverk. Enligt uppgifter från Eurostat uppgick de offentliga pensionsutgifterna i Frankrike till 14,6 % av BNP 2019, vilket var de tredje högsta i EU. De höga kostnaderna är kopplade till den relativt höga ersättningskvoten (dvs. pension i förhållande till årlig slutlön), den förväntade livslängden, en relativt låg faktisk pensionsålder (runt 62 år) och ett ökat antal pensionstagare i förhållande till den totala befolkningen. Enligt både kommissionens åldranderapport för 2021 och den senaste årsrapporten från Frankrikes pensionsråd (*Conseil d'orientation des retraites*) beräknas pensionsutgifterna sjunka något fram till 2024 för att därefter öka måttligt med 0,2 procentenheter av BNP från 2025 fram till runt 2030. De höga totala offentliga utgifterna, där pensionsutgifterna är en av de största posterna, bidrar till en ökning av den offentliga skuldsättningen trots ett högt skattetryck, vilket leder till höga risker för hållbarheten i Frankrikes offentliga finanser på medellång sikt. På längre sikt bör pensionsutgifterna börja minska stadigt fram till 2070, framför allt på grund av att pensionsförmånerna indexeras till inflationen, vilket kompenserar för effekten av den ökade försörjningskvoten på grund av en åldrande befolkning. En förenkling av pensionssystemet genom harmonisering av de olika pensionsordningarna skulle bidra till att göra det mer transparent och rättvist och samtidigt ha positiva effekter för arbetskraftens rörlighet och en effektiv fördelning av arbetskraften, och skulle kunna främja hållbarheten i de offentliga finanserna. År 2018 inledde den franska regeringen en reformprocess med målet att harmonisera regelverken för de olika pensionsordningarna. Reformen avstannade i och med utbrottet av covid-19-pandemin. När målen för Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan presenterades bekräftade regeringen sitt åtagande att genomföra en ambitiös reform av pensionssystemet för att göra det mer rättvist och hållbart.

(21) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal

---

[18] Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

[19] Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,1 procentenheter av BNP.

ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De ska bidra till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Frankrike från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, förutom alla landsspecifika rekommendationer som hade utfärdats fram till den dag då planen antogs. Genomförandet av den franska planen är på god väg. Frankrikes första begäran om utbetalning fick en positiv bedömning av kommissionen, med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande, och ledde till en utbetalning av 7,4 miljarder euro i ekonomiskt stöd (efter avdrag för förfinansiering) den 4 mars 2022. De tillhörande 38 delmålen och målen omfattar reformer på områdena offentliga finanser, arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg. Investeringar har gjorts i energieffektivitet i byggnader (offentliga och privata samt subventionerade bostäder), hållbara transporter (inköp av rena fordon), utfasning av fossila bränslen i industrin, ungdomssysselsättning och utbildning. Flera forskningsstrategier inom viktig grön och digital teknik har validerats och ansökningsomgångar för projekt kommer att inledas under 2022 och 2023.

(22) Genomförandet av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Frankrike står för 46,0 % av planens totala tilldelning (med särskilt stora investeringar i energirenovering av byggnader), medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 21,3 % av planens totala tilldelning. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål, kommer att bidra till att Frankrike snabbt kan återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen, samtidigt som landets resiliens stärks. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

(23) Frankrike lämnade in sina sammanhållningspolitiska programdokument[20] för partnerskapsöverenskommelsen den 17 december 2021 och före den 17 mars 2022 för de flesta av programmen. I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 ska Frankrike beakta de relevanta landsspecifika rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan dessa fonder och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs också att investeringshinder avlägsnas till stöd för den gröna och den digitala omställningen och en balanserad territoriell utveckling.

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

(24) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som åtgärdas genom återhämtnings- och resiliensplanen står Frankrike inför ett antal andra utmaningar vad gäller kompetensbrist och användning av förnybar energi. En förstärkning av arbetstagarnas kompetens skulle bidra till ökad arbetsproduktivitet och därmed till att stärka den franska ekonomins övergripande konkurrenskraft.

(25) Bristen på arbetskraft tilltar, och arbetsgivarna uppger att bristen på kvalificerad arbetskraft är det största hindret för rekrytering i mer än 50 % av fallen, framför allt för jobb som kräver teknisk kompetens för exempelvis den gröna och den digitala omställningen (industrin och byggbranschen). Det tar tid innan nuvarande investeringar i fortbildning och omskolning av arbetstagare ger resultat, och investeringarnas effektivitet undergrävs av att en femtedel av skoleleverna i åldern 15 år har låga grundläggande färdigheter, vilket gör att de i mindre utsträckning tenderar att delta i utbildning senare i livet. De svaga kunskaperna i matematik (där Frankrike placerade sig sist bland de 22 EU-länder som deltog i undersökningen *Trends in International Results in Mathematics and Science* (TIMSS) 2019) och naturvetenskap är särskilt bekymmersamt mot bakgrund av bristen på teknisk kompetens. Utvärderingar visar även att lågutbildade tenderar att delta i mindre utsträckning i fortbildning som leder till kvalifikationer.

(26) Trots de totalt sett goda resultaten påverkar de stora socioekonomiska och regionala ojämlikheterna i det franska utbildningssystemet nivån på grundläggande färdigheter. Enligt Pisaundersökningen är Frankrike en av de medlemsstater i EU där den socioekonomiska bakgrunden har störst påverkan på elevernas resultat. Indikatorer visar att 35,3 % av femtonåringarna från mindre gynnade förhållanden och 44,5 % av de elever som tillhör första generationens invandrare inte har tillräckliga grundläggande färdigheter i läsning, jämfört med genomsnittet på 20,9 %. För att försöka lösa problemet införde Frankrike 2017 en pilotreform som bestod i att ”halvera klasstorlekarna” under de tidiga skolåren för elever i prioriterade områden för att möjliggöra mer personligt stöd till elever i en miljö som främjar inlärning. Den franska revisionsrätten pekade 2021 på brister i skolsystemet som framför allt påverkade studieresultaten för mindre gynnade elever och efterlyste större autonomi för skolorna och utvärderingar av dem. Den låga andelen lärare som deltar i fortbildning och det stora antalet elever per lärare kan förvärra den socioekonomiska ojämlikheten. Lärare i naturvetenskapliga ämnen som arbetar i missgynnade områden tenderar i lägre utsträckning att ha lärarexamen jämfört med övriga EU-länder. Reformen av yrkesutbildningen 2018 och betydande incitament för arbetsgivare ledde till ett ökat antal lärlingar, vilket har haft en positiv effekt på sysselsättningsgraden för nyutexaminerade.

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

(28) Enligt uppgifter från 2020 ligger Frankrikes beroende av rysk olja, gas och kol 9 %, 17 % respektive 34 % under genomsnittet för EU-27[21]. Frankrike har en lägre exponering mot ryska fossila bränslen än EU-genomsnittet, till stor del beroende på att huvuddelen i den franska energimixen utgörs av kärnkraft (40,6 % av den inhemska bruttoenergiförbrukningen). Andelen fossila bränslen i energimixen är lägre än genomsnittet för EU-27: olja, gas och fasta fossila bränslen (inklusive kol) står för 28,6 %, 15,4 % respektive 2,3 % av den inhemska bruttoenergiförbrukningen i Frankrike. Frankrike har dessutom fyra terminaler för flytande naturgas (LNG), vilket ger större möjlighet att diversifiera importkällorna för gas. Trots det gör den nuvarande geopolitiska situationen och de höga energipriserna det ännu mera angeläget för Frankrike att ytterligare intensifiera sina insatser för att uppfylla de mål för förnybar energi som fastställs i den integrerade nationella energi- och klimatplanen. Förnybar energi utgjorde år 2020 19,1 % av den slutliga energianvändningen (brutto) i Frankrike, vilket ligger under det mål på 23 % som anges i den integrerade nationella energi- och klimatplanen. En ytterligare höjning av ambitionerna att minska utsläppen av växthusgaser, öka andelen förnybar energi och öka energieffektiviteten kommer att behövas för att Frankrike ska uppnå målen i 55 %-paketet. Den snabba utfasningen av fossila bränslen i industriprocesser och uppvärmning av byggnader kan stödjas genom ökat offentligt stöd för teknik som små- och storskaliga värmepumpar och geotermisk energi, inbegripet stöd för fjärrvärmenät, liksom genom en snabbare utbyggnad av anaerob nedbrytning (”méthanisation”) och annan teknik kopplad till en hållbar produktion av hållbara biogaser som biometan. Sådana investeringar skulle också hjälpa till att minska beroendet av importerad naturgas från Ryssland. En påskyndad utfasning av de kvarvarande subventionerna för fossila bränslen skulle stärka den förnybara energins konkurrenskraft i förhållande till de fossila bränslealternativen. Investeringar i förnybar energi, både på storskalig och decentraliserad nivå, kan också stärka den makroekonomiska motståndskraften och konkurrenskraften genom att öka energitryggheten och innovationen i energisektorn.

(29) Storskalig utbyggnad av förnybar energi i Frankrike, i synnerhet land- och havsbaserade vindkraftsparker och solcellsanläggningar, försvåras av restriktiva regleringar och höga administrativa hinder och tillståndskrav. Otillräckliga investeringar i elnätet på nationell nivå har också lett till en brist på anslutningspunkter, med ökade nätanslutningskostnader och fördröjningar i nätanslutningen på upp till flera månader som följd. Landbaserade vindkraftsparker får inte byggas inom 5–30 km från meteorologiska, militära och civila radaranläggningar, vilket lett till att ca 45 % av projekten för nyutbyggnad har svårt att hitta lämpliga platser. Förfarandena bör förbättras för att undvika militära säkerhetsrelaterade hinder i slutskedet av utbyggnadsprojekten. En godkännandeprocess som inbegriper nationella, regionala och lokala myndigheter innebär att de begäranden om uppdateringar av stadsplaneringsdokument som ofta förekommer även måste återspeglas i dokument på lägre nivåer, vilket skapar ytterligare administrativa bördor. Tillståndsprocessen skulle kunna påskyndas genom att ytterligare personalresurser och ekonomiska resurser avsätts för den i den centrala förvaltningen på regional nivå (dvs. i den decentraliserade statsförvaltningen) liksom hos behöriga myndigheter och nätoperatörer, en närmare samverkan med regionala och lokala förvaltningar kring fysisk planering och snabbare tillämpning av upphandlingsförfaranden. Förstärkning av mekanismerna för allmänhetens deltagande och decentralisering skulle minska

[21] Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av naturgas, råolja och stenkol. I genomsnittet för EU-27 grundas den totala importen på import från länder utanför EU-27. För Frankrike omfattar den totala importen även handel inom EU. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter.

klagomålen från tredje part, som är en källa till stora förseningar när nya projekt genomförs. Ett stabilt regelverk på nationell nivå skulle ge större säkerhet för investerare, särskilt när det gäller mer långsiktig planering.

(30) Ökad energieffektivitet och minskad energianvändning kommer att hjälpa till att minska utsläppen och beroendet av fossila bränslen. I Frankrike står byggnation och användning av byggnader för 25 % av alla växthusgasutsläpp. I återhämtnings- och resiliensplanen ägnas ett helt avsnitt åt energirenovering av byggnader, som bidrar till hanteringen av relaterade utmaningar genom en bred och övergripande strategi. Åtgärderna omfattar alla typer av byggnader, med en prioritering av offentliga byggnader, men även betydande insatser för renovering av det privata byggnadsbeståndet och subventionerade bostäder och för att öka energieffektiviteten i små företag. Inom ramen för den nya nationella resiliensplanen förstärker Frankrike stödmekanismen för energieffektivitet i byggnader genom att till exempel öka ”värmefonden” med 150 miljoner euro och bidraget för installation av uppvärmning från förnyelsebara energikällor med 1 000 euro. I Frankrikes nationella strategi för minskade koldioxidutsläpp (*Stratégie Nationale Bas Carbone*) fastställs en ambitiös plan för att minska koldioxidutsläppen från byggnader och helt fasa ut fossila bränslen i uppvärmningen av byggnader fram till 2050. I det nuvarande programmet ”Ma Prime Renov”, som riktar sig till hushåll, ges framför allt bidrag till enstaka renoveringsåtgärder. För att stimulera till mer omfattande energieffektivitetsvinster skulle den politiska ramen kunna förbättras så att den skapar incitament för genomgripande renoveringar och hjälper Frankrike att ytterligare öka energieffektiviteten i byggnadsbeståndet. Den lag om klimat och resiliens som antogs i augusti 2021 syftar till att minska energianvändningen på flera olika sätt, till exempel genom att ge bonusar för elcyklar och inrätta lågutsläppszoner i storstadsområden.

(31) Ytterligare stöd till gränsöverskridande elsammanlänkningar (under utveckling eller planerade) är fortfarande av avgörande betydelse för att integrera en stor andel förnybara energikällor. En tidigareläggning av investeringar i energiinfrastruktur, både nationell och gränsöverskridande, kommer att bidra till minskat beroende av fossila bränslen och särskilt rysk gas. Nya investeringar i infrastruktur och nät bör framtidssäkras där så är möjligt för att stödja den långsiktiga hållbarheten genom att de i framtiden kan återanvändas för hållbara bränslen. Sammanlänkningar är avgörande för att den inre energimarknaden ska fungera effektivt genom att resurser slås samman för att uppnå en övergripande försörjningstrygghet.

(32) Även om den påskyndade omställningen till klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader inom flera sektorer, kan Frankrike, för att minska de socioekonomiska effekterna av omställningen i de regioner som påverkas mest, utnyttja mekanismen för en rättvis omställning inom ramen för sammanhållningspolitiken. Dessutom kan Frankrike använda Europeiska socialfonden+ för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.

(33) Rådet har granskat Frankrikes finanspolitik, med beaktande av kommissionens ekonomiska vårprognos 2022, och dess bedömning återspeglas i rekommendation 1 nedan.

(34) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra

rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Frankrike återspeglas detta i alla fyra rekommendationerna nedan.

(35) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2022. Dess rekommendationer i enlighet med artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1, 2 och 3 nedan. Rekommendationerna 1, 2 och 3 bidrar också till genomförandet av rekommendationen för euroområdet, särskild den första, andra och fjärde rekommendationen för euroområdet. De finanspolitiska åtgärder som avses i rekommendation 1 bidrar bland annat till att åtgärda obalanser kopplade till den höga offentliga skuldsättningen. De politiska åtgärder som avses i rekommendation 2 bidrar bland annat till att minska den offentliga skuldsättningen och förbättra konkurrenskraften, eftersom ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen kommer att stödja tillväxten och samtidigt stärka ekonomins resiliens. De politiska åtgärder som avses i rekommendation 3 bidrar bland annat till att åtgärda obalanser kopplade till konkurrenskraften.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Under 2023 säkerställa att finanspolitiken är försiktig, framför allt genom att begränsa tillväxten i de nationellt finansierade löpande utgifterna till under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt, med hänsyn till 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. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, bland annat med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens, REPowerEU och andra EU-medel. Under perioden efter 2023 bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en sund offentligfinansiell ställning och säkerställa en trovärdig och successiv skuldminskning och finanspolitisk hållbarhet på medellång sikt genom successiv konsolidering och successiva investeringar och reformer. Reformera pensionssystemet för att stegvis harmonisera reglerna för de olika pensionsordningarna, för att göra systemet mer rättvist och samtidigt främja dess hållbarhet.

2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021. Snabbt avsluta förhandlingarna med kommissionen om de sammanhållningspolitiska programdokumenten för 2021–2027 i syfte att påbörja genomförandet av dem.

3. Åtgärda kompetensbristen genom att höja nivån på grundläggande färdigheter, tillhandahålla ytterligare möjligheter till lärande på arbetsplatsen och förbättra studieresultaten för alla studerande, särskilt genom att anpassa resurser och metoder till behoven hos mindre gynnade studerande och skolor och genom att förbättra arbetsvillkoren och fortbildningen för lärare.

4. Minska det totala beroendet av fossila bränslen. Påskynda utbyggnaden av storskaliga och decentraliserade förnybara energikällor genom ökade offentliga investeringar och genom att underlätta privata investeringar, inbegripet genom att ytterligare effektivisera tillståndsförfaranden och tillse att tillståndsmyndigheter har tillräckligt med personal. Förbättra den politiska ramen så att den skapar incitament för genomgripande renoveringar av byggnader. Öka sammanläkningskapaciteten för energi.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande