EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.5.2022
COM(2022) 612 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2022

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

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Frankrigs nationale reformprogram for 2022

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) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[1], 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[2] om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanseffekt finansieret af Unionen. Den bidrager til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og vækstfremmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, og vil samtidig styrke modstandsdygtigheden og den potentielle vækst i medlemsstaternes økonomier. Den hjælper også med at skabe mere holdbare offentlige finanser og styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den [XX]. juni 2022.

2) Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2022 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til bekræftelsen på det sociale topmøde i Porto i maj 2021 af det fælles tilsagn om at fortsætte gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022 den 25. marts 2022.

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

[2] 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).

Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Frankrig blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse[3]. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som blev vedtaget af Rådet den 5. april 2022, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2022, der indeholder en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, og som blev vedtaget af Rådet den 14. marts 2022.

3) Ruslands invasion af Ukraine i kølvandet på den globale pandemi har ændret den geopolitiske og økonomiske situation betydeligt. Invasionens indvirkning på medlemsstaternes økonomier har bl.a. kunnet mærkes gennem højere energi- og fødevarepriser og svagere vækstudsigter. De højere energipriser presser især de mest sårbare husholdninger, navnlig de, der er ramt eller risikerer at blive ramt af energifattigdom. EU oplever også en hidtil uset tilstrømning af personer, der flygter fra Ukraine. I den forbindelse blev direktivet om midlertidig beskyttelse den 4. marts 2022 taget i brug for første gang[4] med henblik på at give fordrevne personer fra Ukraine ret til lovligt ophold i EU samt adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, sundhedsydelser, bolig og sociale sikringsordninger.

4) Under hensyntagen til en økonomisk og geopolitisk situation i hastig udvikling genoptages den brede samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken inden for det europæiske semester i 2022, idet forløbet også tilpasses gennemførelseskravene i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten som skitseret i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022. Gennemførelsen af de vedtagne genopretnings- og resiliensplaner spiller en vigtig rolle for opfyldelsen af målene for samordning af den økonomiske politik under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev udstedt i forbindelse med semesterforløbet i 2019 og 2020. De landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241, hvilket gælder for alle landespecifikke henstillinger, der blev udstedt før datoen for den modificerede plan.

5) Den generelle undtagelsesklausul har været aktiveret siden marts 2020[5]. I sin meddelelse af 3. marts 2021[6] indtog Kommissionen den holdning, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i Unionen eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. Den øgede usikkerhed og de alvorlige nedadrettede risici for de økonomiske udsigter som følge af krig i

---

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

4 Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1).

5 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul,
Bruxelles (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

6 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion, Bruxelles (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

Europa samt de hidtil usete stigninger i energipriserne og de vedvarende forstyrrelser af forsyningskæderne berettiger, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul fortsat er aktiveret i hele 2023.

6) Ifølge den fremgangsmåde, der følges i Rådets udtalelse af 18. juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021, bestemmes den finanspolitiske kurs i øjeblikket bedst ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19, mens udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt[7]. I forbindelse med undersøgelsen af, om den nationale finanspolitik er forsvarlig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling, lægges der foruden den overordnede finanspolitiske kurs også vægt på udviklingen i de nationalt finansierede[8] primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19) samt i investeringerne.

7) Den 2. marts 2022 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker overordnede finanspolitiske retningslinjer for 2023 med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at forberede deres stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning[9]. På grundlag af de makroøkonomiske udsigter i vinterprognosen 2022 bemærkede Kommissionen, at det forekommer hensigtsmæssigt at gå fra en samlet set understøttende finanspolitisk kurs i 2020-2022 til en overvejende neutral samlet finanspolitisk kurs i 2023, samtidig med at der udvises parathed til at reagere på udviklingen i den økonomiske situation. Kommissionen meddelte, at de finanspolitiske henstillinger for 2023 fortsat bør differentieres mellem medlemsstaterne under hensyntagen til eventuelle afsmittende virkninger mellem landene. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at følge disse retningslinjer i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen forpligtede sig til at følge den økonomiske udvikling nøje og tilpasse sine politiske retningslinjer efter behov og senest i forbindelse med forårspakken under det europæiske semester i slutningen af maj 2022.

8) For så vidt angår de finanspolitiske retningslinjer, som blev udstukket den 2. marts 2022, tager de finanspolitiske henstillinger for 2023 hensyn til den forværrede økonomiske situation, den øgede usikkerhed og yderligere nedadrettede risici og den højere inflation sammenlignet med vinterprognosen. Den finanspolitiske reaktion skal derfor tage sigte på at forøge de offentlige investeringer i grøn og digital omstilling og energisikkerhed og på at opretholde købekraften i de mest sårbare husholdninger med henblik på at afbøde virkningerne af energiprisstigningerne og begrænse inflationspresset fra anden runde-effekter ved hjælp af målrettede og midlertidige foranstaltninger; finanspolitikken skal forblive fleksibel, så den kan tilpasses de hurtigt skiftende omstændigheder, og den skal i de enkelte lande afpasses efter deres

[7] Skønnene vedrørende den finanspolitiske kurs og dens komponenter i denne henstilling stammer fra skøn foretaget af Kommissionen på basis af de antagelser, der ligger til grund for Kommissionens forårsprognose 2022. Kommissionens forventninger til den potentielle vækst på mellemlang sigt tager ikke højde for de positive virkninger af reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge den potentielle vækst.

[8] Dvs. ikke finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten eller andre EU-midler.

[9] Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Finanspolitiske retningslinjer for 2023, Bruxelles (COM(2022) 85 final af 2.3.2022).

finanspolitiske og økonomiske situation, herunder med hensyn til eksponering for krisen og tilstrømningen af fordrevne personer fra Ukraine.

9) Den 28. april 2021 indgav Frankrig sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan[10]. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Frankrig 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.

10) Den 4. maj 2022 forelagde Frankrig sit nationale reformprogram for 2022. Landet forelagde ikke sit stabilitetsprogram. Det nationale reformprogram 2022 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Frankrigs halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

11) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Frankrig 2022[11]. Heri foretages der en vurdering af Frankrigs fremskridt med hensyn til at gennemføre de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i 2019, 2020 og 2021, og der gøres status over Frankrigs gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen med udgangspunkt i resultattavlen for genopretnings- og resiliensfaciliteten. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer, herunder som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Rapporten indeholder også en vurdering af Frankrigs fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelse af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

12) Kommissionen har foretaget en dybdegående undersøgelse for Frankrig efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011 og offentliggjorde resultatet heraf den 23. maj 2022[12]. Kommissionen konkluderede, at Frankrig ikke er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Sårbarhederne vedrører især en høj offentlig gældskvote og en svag konkurrenceevne, hvilket har betydning ud over landegrænserne i en situation med lav produktivitetsvækst.

13) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF. I rapporten er der redegjort for budgetsituationen i Frankrig, eftersom landets offentlige underskud i 2021 oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP, samtidig med at den offentlige gæld oversteg traktatens referenceværdi på 60 % af BNP og ikke overholdt gældsreduktionsmålet. I rapporten blev det konkluderet, at underskuds- og gældskriteriet ikke var opfyldt. I tråd med meddelelsen af 2. marts

---

[10] Rådets gennemførelsesafgørelse af 6. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan (ST 10162/2021; ST 10162/2021 ADD 1).

[11] SWD(2022) 612.

[12] SWD(2022) 632.

2022 tog Kommissionen i sin vurdering af alle relevante faktorer hensyn til, at overholdelse af gældsreduktionsmålet vil indebære en for krævende fremrykket finanspolitisk indsats, der risikerer at bringe væksten i fare. Kommissionen finder derfor, at det er uberettiget at overholde gældsreduktionsmålet under de nuværende ekstraordinære økonomiske forhold. Som bebudet foreslog Kommissionen ikke at indlede en ny procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2022, men vil i efteråret 2022 revurdere, om det muligvis skal foreslås at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt underskud.

14) Den 20. juli 2020 henstillede Rådet, at Frankrig i 2020 og 2021 skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende genopretning. Det henstillede også, at Frankrig skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det. Ifølge data valideret af Eurostat faldt Frankrig offentlige underskud i 2021 fra 8,9 % af BNP i 2020 til 6,5 % i 2021. Frankrigs finanspolitiske reaktion understøttede den økonomiske genopretning i 2021, mens de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger aftog fra at udgøre 3,3 % af BNP i 2020 til 2,6 % i 2021. De foranstaltninger, som Frankrig har truffet i 2021, er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. De diskretionære budgetforanstaltninger, som regeringen traf i 2020 og 2021, var hovedsagelig enten af midlertidig karakter eller opvejet af udlignende foranstaltninger. Samtidig var nogle af de diskretionære foranstaltninger, som regeringen har truffet i perioden 2020-2021, ikke midlertidige, og de blev heller ikke modsvaret af udlignende foranstaltninger, der primært bestod i en varig nedsættelse af produktionsafgifterne fra 2021 og stigningen i offentlige ansattes lønninger, hovedsagelig i sundhedssystemet. Ifølge data valideret af Eurostat udgjorde den offentlige gæld 112,9 % af BNP i 2021.

15) På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 et offentligt underskud i 2022 og 2023 på henholdsvis 4,6 % af BNP og 3,2 %. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 vil den offentlige gældskvote udgøre 111,2 % af BNP i 2022 og 109,1 % af BNP i 2023. På grundlag af Kommissionens analyse forekommer der at være en høj risiko for, at gælden er uholdbar på mellemlang sigt.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) at være på 1,0 %. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge Frankrigs potentielle vækst.

16) I 2022 udfasede regeringen størstedelen af de foranstaltninger, der blev truffet som reaktion på covid-19-krisen, således at de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger forventes at aftage fra 2,6 % af BNP i 2021 til 0,4 % i 2022. Det offentlige underskud påvirkes af de foranstaltninger, der er vedtaget for at imødegå de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås til 0,7 % af BNP i 2022 og forventes udfaset i 2023[13]. Disse foranstaltninger består primært af sociale overførsler til mindrebemidlede husholdninger, nedsættelser af indirekte skatter på energiforbrug, prislofter på detail-

[13] Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved de foranstaltninger, der er truffet siden efteråret 2021, inkl. løbende indtægter og udgifter samt – hvis det er relevant – investeringsforanstaltninger.

og engrospriser og subsidier til energiintensive virksomheder. Disse foranstaltninger er meldt ud som værende af midlertidig karakter. Hvis energipriserne imidlertid forbliver høje i 2023, kan nogle af disse foranstaltninger videreføres Nogle af disse foranstaltninger er ikke målrettede, og dette gælder især det generelle prisloft på el- og gaspriser samt en direkte subsidieret rabat på drivmidler. Det offentlige underskud påvirkes også af omkostningerne til midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 forventes at udgøre 0,1 % af BNP i 2022 og 0,1 % i 2023[14].

17) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Frankrig[15] i 2022 bør udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten med henblik på at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen og samtidig føre en forsvarlig finanspolitik. Landet bør desuden opretholde nationalt finansierede investeringer. Det henstillede også, at Frankrig, når den økonomiske situation tillader det, skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, og samtidig skulle øge investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet.

18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 forventes den finanspolitiske kurs i 2022 at være understøttende på -1,7 % af BNP[16]. Frankrig agter løbende at støtte genopretningen ved at udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten til at finansiere yderligere investeringer som henstillet af Rådet. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at aftage med 0,2 procentpoint af BNP i forhold til 2021. Dette fald i 2022 skyldes den fremrykkede finansielle støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2021. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et neutralt bidrag til den finanspolitiske kurs i 2022[17]. Frankrig planlægger derfor at opretholde nationalt finansierede investeringer som anbefalet af Rådet. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2022 at indebære et ekspansivt bidrag på 1,6 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfatter den yderligere virkning af foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af stigningen i energipriserne (0,5 % af BNP) samt omkostningerne ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,1 % af BNP). Andre foranstaltninger vedrørende løbende udgifter omfatter dem, der er forelagt i resiliensplanen for at tage hånd om de økonomiske konsekvenser af konflikten i Ukraine såsom direkte subsidier til ad hoc-sektorer (0,1 % af BNP) og stigningen i offentlige ansattes lønninger (0,1 % af BNP). På indtægtssiden forventes nedsættelsen af selskabsskattesatsen (0,1 % af BNP) og boligskatten (0,1 % af BNP) også at bidrage til den ekspansive finanspolitiske kurs. Den højere stigning i

---

14 Det samlede antal fordrevne personer fra Ukraine til EU forventes gradvist at nå op på 6 millioner ved udgangen af 2022, og deres geografiske fordeling anslås på grundlag af størrelsen af den eksisterende diasporabefolkning, den relative befolkningsstørrelse i den modtagende medlemsstat og den faktiske fordeling af fordrevne personer fra Ukraine i hele EU pr. marts 2022. Hvad angår budgetomkostninger pr. person baseres skønnene på Kommissionens Fælles Forskningscenters Euromod-mikrosimuleringsmodel, idet der tages hensyn til både kontantoverførsler og naturalydelser såsom uddannelse og sundhedspleje, som de berørte kan komme i betragtning til.

15 Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Frankrigs konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 43).

16 Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

17 Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

forbrugerpriserne i forhold til BNP-deflatoren forventes at påvirke det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2022 ved at øge det offentlige forbrug og de sociale ydelser. Ifølge Kommissionens prognose modsvares disse foranstaltninger og drivkræfterne for højere udgifter ikke fuldt ud af udlignende foranstaltninger.

19) I 2023 forventes den finanspolitiske kurs ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 at ligge på +0,9 % af BNP under antagelse af en uændret politik[18]. Frankrig forventes fortsat at anvende tilskuddene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2023 til at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at aftage med 0,1 procentpoint af BNP i forhold til 2022, hvilket afspejler den fremrykkede finansielle støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2021 og 2022. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et neutralt bidrag til den finanspolitiske kurs i 2023[19]. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 at indebære et kontraktivt bidrag på 0,7 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette omfatter virkningen af udfasningen af de foranstaltninger, hvormed der tages højde for stigningen i energipriserne (0,7 % af BNP). Derfor afhænger det kontraktive bidrag fra nationalt finansierede løbende udgifter af udfasningen af de pt. planlagte foranstaltninger for at imødegå virkningen af de stigende energipriser.

20) Det nuværende pensionssystem i Frankrig er komplekst og består af mere end 40 ordninger, der eksisterer side om side. Forskellige grupper af arbejdstagere har forskellige ordninger, der fungerer efter forskellige regelsæt. Ifølge data fra Eurostat var de offentlige pensionsudgifter i Frankrig med 14,6 % af BNP i 2019 de tredjehøjeste i Unionen. De høje omkostninger skyldes en relativt høj dækningsgrad (dvs. pensionens størrelse i forhold til de sidst udbetalte årslønninger), forventet levetid, en relativt tidlig faktisk pensionsalder (ca. 62 år) og et højt antal pensionsmodtagere ud af den samlede befolkning. Ifølge såvel Kommissionens rapport om befolkningsaldringen fra 2021 som den seneste årsrapport fra Frankrigs rådgivende pensionsråd (Conseil d'orientation des retraites) forventes pensionsudgifterne efter et vist fald frem til 2024 at stige moderat mellem 2025 og 2030 med ca. 0,2 procentpoint af BNP. Høje samlede offentlige udgifter, hvor pensionsudgifterne udgør en af de tungeste poster, bidrager til akkumuleringen af offentlig gæld på trods af en tung skattebyrde, hvilket gør, at Frankrig står over for store risici for den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt. På længere sigt forventes pensionsudgifterne at falde støt frem til 2070 primært som følge af, at pensionsydelserne indekseres efter inflationen, hvilket udligner virkningerne af forøgelsen af forsørgerbyrden grundet befolkningens aldring. Forenkles pensionssystemet ved at harmonisere de forskellige ordninger, vil dette bidrage til at forbedre dets gennemsigtighed og retfærdighed, samtidig med at det får gunstige virkninger for arbejdskraftens mobilitet og effektiviteten med hensyn til arbejdskraftens fordeling, og derigennem kan den finanspolitiske holdbarhed understøttes. I 2018 indledte den franske regering en reformproces med det formål at harmonisere reglerne i de mange forskellige pensionsordninger. Reformen blev indstillet, da covid-19-pandemien brød ud. I

[18] Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

[19] Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP.

forbindelse med forelæggelsen af målene i den franske genopretnings- og resiliensplan bekræftede regeringen sit tilsagn om at videreføre en ambitiøs reform af pensionssystemet med henblik på at styrke retfærdigheden og bæredygtigheden heraf.

21) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i og bilag V, kriterie 2.2, til forordning (EU) 2021/241 indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse hjælper med at håndtere alle eller en betydelig del af de økonomiske og sociale udfordringer, der er skitseret i de landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til Frankrig i forbindelse med det europæiske semester i 2019 og 2020, såvel som i alle landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt før datoen for vedtagelse af planen. Gennemførelsen af Frankrigs plan er godt i gang. Frankrigs første betalingsanmodning fik en positiv vurdering af Kommissionen under hensyntagen til Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse, hvilket førte til udbetaling af 7,4 mia. EUR i finansiel støtte (ekskl. forfinansiering) den 4. marts 2022. De tilknyttede 38 milepæle og mål omfatter reformer inden for offentlige finanser, arbejdsmarkedet, sundhed og langtidspleje. Der er foretaget investeringer i bygningers energieffektivitet (offentlige, private og sociale boliger), bæredygtig transport (indkøb af renere køretøjer), dekarbonisering af industrien, ungdomsbeskæftigelse og uddannelse. Adskillige forskningsstrategier inden for centrale grønne og digitale teknologier blev valideret, og der vil blive iværksat indkaldelser af projektforslag i 2022 og 2023.

22) Gennemførelsen af Frankrigs genopretnings- og resiliensplan forventes at bidrage til yderligere at fremme den grønne og den digitale omstilling. Foranstaltningerne til støtte for klimamål i Frankrig omfatter et beløb, der svarer til 46,0 % af planens samlede tildeling (med betydelige investeringer i renovering af bygninger), samtidig med at foranstaltningerne til støtte for digitale mål tegner sig for et beløb, der svarer til 21,3 % af planens samlede tildeling. En fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen i overensstemmelse med de relevante milepæle og mål vil hjælpe Frankrig med at komme sig hurtigt oven på covid-19-krisen og samtidig styrke landets modstandsdygtighed. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag, der går ud over planen, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

23) Frankrig forelagde sine programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken[20] den 17. december 2021 for partnerskabsaftalen og de fleste programmer inden den 17. marts 2022. Frankrig vil i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 tage hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af midlerne under samhørighedsfondene for perioden 2021-2027. Dette er en forudsætning for at øge effektiviteten og få størst mulig merværdi af den finansielle støtte, der modtages via samhørighedsfondene, og samtidig fremme koordineringen, komplementariteten og sammenhængen mellem disse fonde og Unionens øvrige instrumenter og fonde. En vellykket gennemførelse af genopretnings- og

[20] 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.

resiliensfaciliteten og af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken kræver også, at flaksehalesene for investeringer til støtte for den grønne og den digitale omstilling og en afbalanceret territorial udvikling fjernes.

24) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen skal håndtere, står Frankrig også over for andre udfordringer, som knytter sig til manglen på kvalificeret arbejdskraft og udnyttelsen af vedvarende energi. En forbedring af arbejdstagernes kvalifikationer vil medvirke til at øge arbejdsproduktiviteten og dermed forbedre den franske økonomis konkurrenceevne generelt.

25) Manglen på arbejdskraft vokser, og arbejdsgiverne oplyser, at manglen på kvalificeret arbejdskraft er den væsentligste hindring for ansættelse i mere end 50 % af tilfældene, navnlig hvad angår stillinger, der forudsætter tekniske færdigheder, såsom dem, der ligger til grund for den grønne og digitale omstilling (industri og byggeri). Udbyttet af de nuværende investeringer i opkvalificering og omskoling af arbejdstagere viser sig først på længere sigt, og virkningen undergraves af det lave niveau af grundlæggende færdigheder hos mere end en femtedel af de 15-årige elever, der som følge deraf tenderer til at få mindre gavn af uddannelse senere i livet. Dårlige karakterer inden for matematik (franske elever scorer lavest blandt de 22 EU-lande, som deltager i Trends in International Results in Mathematics and Science (TIMSS) 2019) og naturvidenskab giver anledning til særlig bekymring i betragtning af manglen på tekniske færdigheder. Desuden viser evalueringer, at lavtuddannede tenderer til at få mindre gavn af kompetencegivende uddannelser.

26) Trods gode resultater generelt påvirkes niveauet af grundlæggende færdigheder af betydelige socioøkonomiske og regionale uligheder i det franske uddannelsessystem. Ifølge PISA er Frankrig en af de EU-medlemsstater, hvor elevernes socioøkonomiske baggrund har størst indflydelse på deres karakterer. Det fremgår af indikatorer, at 35,3 % af dårligt stillede 15-årige og 44,5 % af førstegenerationsindvandrerelever har utilstrækkelige grundlæggende læsefærdigheder sammenholdt med 20,9 % i gennemsnit. For at løse dette problem indførte Frankrig i 2017 en pilotreform bestående af "halvering af klassestørrelser" i de tidlige undervisningsår for studerende inden for opprioriterede fag for at give eleverne mulighed for at drage fordel af mere individuel støtte i en læringsfremmende atmosfære. I 2021 fremhævede den franske revisionsret mangler i skolesystemet, som især påvirker dårligt stillede elevers læringsresultater, og opfordrede til større autonomi og evaluering af skolerne. Lavere deltagelse i efter- og videreuddannelse blandt lærere og et højt antal studerende pr. lærer kan forværre de socioøkonomiske uligheder. Naturvidenskabslærere, der arbejder i ugunstigt stillede områder, har tendens til at have et lavere certificeringsniveau end i andre EU-lande. Reformen af erhvervsuddannelserne i 2018 og de betydelige incitamenter for arbejdsgiverne øgede antallet af lærlinge og påvirkede beskæftigelsesfrekvensen for færdiguddannede i gunstig retning.

27) I overensstemmelse med den opfordring, som EU's stats- og regeringschefer fremsatte i Versailleserklæringen, er formålet med REPowerEU-planen at udfase Den Europæiske Unions afhængighed af import af fossile brændstoffer fra Rusland så hurtigt som muligt. Med henblik herpå er man i dialog med medlemsstaterne i færd med at udpege de bedst egnede projekter, investeringer og reformer på nationalt, regionalt og EU-plan. Disse foranstaltninger skal reducere den samlede afhængighed af fossile brændstoffer og flytte importen af fossile brændstoffer væk fra Rusland.

28) Ifølge data fra 2020 er Frankrigs importafhængighed af russisk olie, gas og kul henholdsvis 9 %, 17 % og 34 %, hvilket er under EU27-gennemsnittet[21]. Frankrig har en mere begrænset eksponering for fossile brændstoffer fra Rusland end EU-gennemsnittet, i vid udstrækning fordi det franske energimiks primært bygger på kernekraft (40,6 % af landets indenlandske bruttoenergiforbrug). De fossile brændstoffers vægt i energimikset er lavere end EU27-gennemsnittet: olie, gas og fast fossilt brændsel (herunder kul) tegner sig for henholdsvis 28,6 %, 15,4 % og 2,3 % af det indenlandske bruttoenergiforbrug i Frankrig. Desuden har Frankrig 4 LNG-terminaler, hvilket åbner mulighed for mere diversificerede kilder til gasimport. Ikke desto mindre gør den aktuelle geopolitiske situation og de høje energipriser det endnu mere presserende for Frankrig at intensivere sin indsats for at nå de mål for vedvarende energi, der er fastsat i landets nationale energi- og klimaplan. Vedvarende energi udgjorde 19,1 % af Frankrigs udvidede endelige energiforbrug i 2020, hvilket ligger under målet på 23 %, der er fastsat i landets nationale energi- og klimaplan. Der er behov for yderligere forhøjelser af ambitionsniveauet for at reducere drivhusgasemissionerne, styrke den vedvarende energi og øge energieffektiviteten, hvis Frankrig skal opfylde "Fit for 55"-målene. Den hurtige dekarbonisering af industriprocesser og bygningsopvarmning kan fremmes gennem øget offentlig støtte til teknologier såsom små og store varmepumper og geotermisk energi, herunder støtte til fjernvarmenet, samt hurtigere udbredelse af bæredygtig anaerob nedbrydning ("methanisering") og andre teknologier i forbindelse med bæredygtig produktion af bæredygtige biogasser såsom biomethan. Sådanne investeringer vil også bidrage til at mindske afhængigheden af naturgasimport fra Rusland. En fremskyndet udfasning af de tilbageværende subsidier til fossile brændstoffer vil forbedre vedvarende energis konkurrenceevne sammenholdt med alternativer til fossile brændstoffer. Investeringer i vedvarende energi, i såvel forsyningsanlæg i stor skala som decentrale anlæg, kan ligeledes styrke den makroøkonomiske modstandsdygtighed og konkurrenceevnen ved at øge energisikkerheden og innovationen i energisektoren.

29) Udbredelsen af projekter for vedvarende energi i stor skala i Frankrig, navnlig onshore- og offshorevindmølleparker og solcelleprojekter, lider under restriktive regler samt store forvaltnings- og godkendelsesrelaterede hindringer. Utilstrækkelig investering i elnettet på nationalt plan har også ført til knaphed på adgangspunkter, stigende nettilslutningsomkostninger og forsinkelser i nettilslutningen, som i øjeblikket kan vare op til flere måneder. Det er ikke tilladt at opføre onshorevindmølleparker inden for 5-30 km omkring meteorologiske, militære og civile luftfartsradarer, hvilket fører til, at ca. 45 % af de nye projekter har vanskeligt ved at finde egnede lokaliteter. Procedurerne bør forbedres for at undgå sikkerhedsrelaterede militære hindringer på et meget sent tidspunkt i et projekts udvikling. En godkendelsesproces under medvirken af nationale, regionale og lokale myndigheder indebærer, at hyppige anmodninger om ajourføring af byplanlægningsdokumenter også skal afspejles i dokumenter på lavere niveau, hvilket skaber yderligere forvaltningsrelaterede byrder. Godkendelsesprocessen kunne fremskyndes, ved at der tildeles flere menneskelige og finansielle ressourcer til centralforvaltningerne på regionalt plan (dvs. til decentrale statslige tjenester) samt de kompetente myndigheder og netoperatørerne, ved at involvere de regionale og lokale myndigheder tættere i den fysiske planlægning og ved at smidiggøre anvendelsen af

[21] Eurostat (2020), import fra Rusland i forhold til den samlede import af naturgas, råolie og stenkul. For gennemsnittet for EU-27 er den samlede import baseret på import fra lande uden for EU-27. For Frankrig omfatter den samlede import handel inden for EU. Råolie omfatter ikke raffinerede olieprodukter.

udbudsprocedurer. En styrkelse af mekanismerne for offentlig deltagelse og decentralisering vil nedbringe antallet af klager fra tredjeparter, hvilket er en kilde til store forsinkelser i forbindelse med idriftsættelsen af nye projekter. En stabil lovramme på nationalt plan ville tilvejebringe større vished for investorer, navnlig med hensyn til langsigtet planlægning.

30) Øget energieffektivitet og mindsket energiforbrug vil bidrage til at nedbringe emissionerne og afhængigheden af fossile brændstoffer. I Frankrig tegner opførelsen og anvendelsen af bygninger sig for 25 % af alle drivhusgasemissioner. I genopretnings- og resiliensplanen er der afsat en komplet komponent til energirenovering af bygninger, hvilket bidrager til at håndtere de dermed forbundne udfordringer med en bred, tværgående tilgang. Foranstaltningerne omfatter alle typer bygninger med forrang til offentlige bygninger, men der ydes også en betydelig indsats for dels at renovere den private bygningsmasse og socialt boligbyggeri og dels øge energieffektiviteten i små virksomheder. Frankrig styrker i forbindelse med sin nye nationale resiliensplan støtteordningerne til fremme af opvarmning baseret på vedvarende energi i bygninger, f.eks. ved at øge "varmefonden" med 150 mio. EUR og tilskuddet til installation af opvarmning baseret på vedvarende energi med 1 000 EUR. Den franske nationale lavemissionsstrategi (Stratégie Nationale Bas Carbone) fastlægger et ambitiøst forløb med henblik på at reducere emissionerne fra bygninger og opnå fuldstændig dekarbonisering af den energi, der forbruges i bygninger, senest i 2050. Den nugældende ordning "Ma Prime Renov", der er rettet mod husholdninger, yder primært støtte til enkeltstående renoveringsforanstaltninger. I bestræbelserne på at opnå større energieffektivitetsgevinster kan politikrammen forbedres, således at der tilskyndes til gennemgribende renovering, og Frankrig bistås med yderligere at øge energieffektiviteten i sin bygningsmasse. Loven om klima og modstandsdygtighed, der blev vedtaget i august 2021, har til formål at mindske energiforbruget på mange måder, f.eks. ved at yde en bonus til elcykler og skabe lavemissionszoner i storbyområder.

31) Yderligere støtte til elsammenkoblinger på tværs af landegrænser (under udvikling eller planlagt) er fortsat af afgørende betydning for integrationen af store andele af vedvarende energi. Fremrykning af investeringer i energiinfrastruktur, både indenlandsk og på tværs af landegrænser, vil bidrage til at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og navnlig russisk gas. Det anbefales, at nye infrastruktur- og netinvesteringer om muligt er fremtidssikrede for at fremme deres bæredygtighed på lang sigt i kraft af fremtidige nye anvendelsesmuligheder for bæredygtige brændstoffer. Sammenkoblinger er afgørende for et velfungerende indre energimarked ved at samle ressourcerne for at opnå forsyningssikkerhed generelt.

32) Den hurtigere omstilling til klimaneutralitet og væk fra brugen af fossile brændstoffer vil medføre betydelige omstruktureringsomkostninger i adskillige sektorer, men Frankrig vil som led i samhørighedspolitikken kunne trække på mekanismen for retfærdig omstilling til at mindske omstillingens socioøkonomiske virkning i de hårdest ramte områder. Frankrig vil også kunne trække på Den Europæiske Socialfond Plus til at forbedre beskæftigelsesmulighederne og styrke den sociale samhørighed.

33) Rådet har gennemgået Frankrigs finanspolitik i lyset af Kommissionens økonomiske forårsprognose 2022, og vurderingen heraf afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

34) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og deres kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions virkemåde henstillede Rådet, at medlemsstaterne i euroområdet træffer

foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For Frankrigs vedkommende afspejles dette i alle fire henstillinger nedenfor.

35) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram 2022. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1, 2 og 3 nedenfor. Henstilling 1, 2 og 3 bidrager også til gennemførelsen af henstillingerne vedrørende euroområdet, navnlig den første, anden og fjerde henstilling vedrørende euroområdet. De finanspolitiske tiltag, der er nævnt i henstilling 1, bidrager bl.a. til at håndtere ubalancer relateret til en stor offentlig gæld. De politikker, der henvises til i henstilling 2, bidrager bl.a. til at nedbringe den offentlige gæld og forbedre konkurrenceevnen, da en fuldstændig gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen vil støtte væksten og samtidig styrke økonomiens modstandsdygtighed. De politiske tiltag, der er nævnt i henstilling 3, bidrager bl.a. til at håndtere ubalancer relateret til konkurrenceevnen,

HENSTILLER, at Frankrig i 2022 og 2023 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. sikre i 2023 en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse væksten i nationalt finansierede løbende udgifter til under den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine; være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation; øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten, RePowerEU og andre EU-fonde; for perioden efter 2023, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, samt sikre en troværdig og gradvis reduktion af gælden og finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt ved hjælp af gradvis konsolidering, investeringer og reformer; reformere pensionssystemet, således at reglerne for de forskellige pensionsordninger harmoniseres med henblik at gøre dem mere retfærdige og bæredygtige

2. fortsætte gennemførelsen af sin genopretnings- og resiliensplan i overensstemmelse med de milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021; hurtigt afslutte forhandlingerne med Kommissionen angående programmeringsdokumenterne vedrørende samhørighedspolitikken for 2021-2027 med henblik på at påbegynde gennemførelsen

3. afhjælpe manglen på kvalifikationer ved at øge niveauet af grundlæggende færdigheder, tilbyde yderligere arbejdsrelaterede oplæringsmuligheder og forbedre alle elevers læringsresultater, navnlig ved at tilpasse ressourcer og metoder til dårligt stillede studerendes og skolers behov og ved at forbedre arbejdsvilkårene for og den løbende efteruddannelse af lærere

4. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer generelt; fremskynde udbredelsen af vedvarende energi i stor skala og decentraliseret vedvarende energi gennem øgede offentlige investeringer og ved at lette private investeringer, herunder ved yderligere at strømline godkendelsesprocedurerne og sikre tilstrækkeligt personale til de forvaltninger, der står for godkendelser; forbedre den politiske ramme for at tilskynde til gennemgribende renovering af bygninger; udvide sammenkoblingskapaciteten på energiområdet.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand