EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 522 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2020

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Portugals nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2020

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 Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 5, stk. 2,

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) Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen den årlige strategi for bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2020 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Portugal blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet.

(2) Den 26. februar 2020 blev landerapporten for 2020 for Portugal[3] offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Portugals fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
[3] SWD(2020) 521 final.

landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 9. juli 2019[4], opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Portugals nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 26. februar 2020. Kommissionen konkluderede af sin analyse, at Portugal er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Det er især den store nettogæld over for udlandet og den ligeledes store private og offentlige gæld og høje andel af misligholdte lån, der gør økonomien sårbar i en situation med svag produktivitetsvækst.

(3) Den 11. marts 2020 erklærede Verdenssundhedsorganisationen officielt covid-19-udbruddet for en global pandemi. Den har skabt en alvorlig folkesundhedsmæssig krisesituation for borgere, samfund og økonomier. Den har sat de nationale sundhedssystemer under alvorligt pres, forstyrret de globale forretningskæder, skabt volatilitet på de finansielle markeder, udløst efterspørgselschok og har haft negative konsekvenser for adskillige brancher. Den udgør en trussel mod folks job og indtægter og mod virksomhedernes forretning. Den har ført til et større økonomisk chok, som allerede har alvorlige konsekvenser i Den Europæiske Union. Den 13. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse[5], hvori den opfordrede til en koordineret økonomisk reaktion på krisen, der inddrager alle aktører såvel på nationalt plan som på EU-plan.

(4) Adskillige medlemsstater har enten erklæret undtagelsestilstand eller truffet kriseforanstaltninger. Enhver kriseforanstaltning skal være nøje afstemt med behovet, være nødvendig, begrænset i tid og i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder. De bør være genstand for demokratisk kontrol og underlagt uafhængig domstolsprøvelse.

(5) Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul[6]. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del, kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til koordinering af politikken inden for rammerne af pagten.

(6) Der er brug for en vedholdende indsats for at begrænse og kontrollere spredningen af pandemien, styrke de nationale sundhedssystemers modstandsdygtighed og afbøde de socioøkonomiske konsekvenser ved hjælp af støtteforanstaltninger til fordel for

[4] EUT C 301 af 5.9.2019, s. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

virksomheder og husholdninger samt for at sikre passende sundheds- og sikkerhedsforhold på arbejdspladsen med henblik på genoptagelsen af den økonomiske aktivitet. Unionen bør fuldt ud anvende de mange redskaber, den råder over, til at understøtte medlemsstaternes bestræbelser på området. Samtidig bør medlemsstaterne og Unionen arbejde sammen om at tilrettelægge de foranstaltninger, der er nødvendige for at vende tilbage til normalt fungerende samfund og økonomier og til bæredygtig vækst, idet den grønne og den digitale omstilling integreres, og der trækkes på alle erfaringerne fra krisen.

(7) Covid-19-krisen har fremhævet, hvordan fleksibiliteten i det indre marked giver mulighed for at tilpasse sig ekstraordinære forhold. For at sikre en hurtig og gnidningsløs overgang til genopretningsfasen og garantere den fri bevægelighed for varer, tjenester og arbejdstagere skal de særlige foranstaltninger, der forhindrer det indre marked i at fungere normalt, afskaffes, så snart de ikke længere er absolut nødvendige. Den aktuelle krise har vist, hvor nødvendigt det er at have kriseberedskabsplaner i sundhedssektoren, som navnlig omfatter forbedrede indkøbsstrategier, diversificerede forsyningskæder og strategiske lagre af vigtige forsyninger. De er helt centrale for udformningen af mere omfattende kriseberedskabsplaner.

(8) Unionens lovgivere har allerede foretaget ændringer af de relevante lovgivningsmæssige rammer[7] for at sætte medlemsstaterne i stand til at anvende alle uudnyttede midler under de europæiske struktur- og investeringsfonde til at imødegå covid-19-pandemiens ekstraordinære virkninger. Disse ændringer vil bidrage til større fleksibilitet og forenkle og strømline procedurerne. For at lette likviditetspresset kan medlemsstaterne desuden drage fordel af en medfinansieringssats på 100 % fra Unionens budget i regnskabsåret 2020-2021. Portugal opfordres til fuldt ud at udnytte disse muligheder til at støtte de personer og brancher, der står over for de største udfordringer.

(9) De socioøkonomiske konsekvenser af pandemien vil sandsynligvis være ulige fordelt i de portugisiske regioner på grund af forskellige specialiseringsmønstre, navnlig i de regioner, der er stærkt afhængige af turisme, f.eks. Algarve og regionerne i den yderste periferi, Madeira og Azorerne. Det indebærer en betydelig risiko for at øge de regionale og territorielle skævheder i Portugal. Da der samtidig er risiko for midlertidig destabilisering af konvergensprocessen mellem medlemsstaterne, kræver den aktuelle situation målrettede politiske tiltag.

(10) Den 16. maj 2020 fremlagde Portugal sit nationale reformprogram for 2020 og sit stabilitetsprogram for 2020. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

---

[7] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/460 af 30. marts 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 508/2014 for så vidt angår særlige foranstaltninger til mobilisering af investeringer i medlemsstaternes sundhedssystemer og andre dele af deres økonomier som reaktion på covid-19-udbruddet (investeringsinitiativ som reaktion på coronavirusset) (EUT L 99 af 31.3.2020, s. 5) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2020/558 af 23. april 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013 og (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet (EUT L 130 af 24.4.2020, s. 1).

(11) Portugal er på nuværende tidspunkt omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og af gældsreglen. Den 13. juli 2018 henstillede Rådet, at Portugal sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter[8] ikke overstiger 0,7 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,6 % af BNP. Kommissionens samlede vurdering bekræfter, at der er en væsentlig afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019 og for 2018 og 2019 samlet set. I lyset af aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul er der imidlertid ingen anledning til at tage yderligere skridt over for Portugal inden for rammerne af proceduren i forbindelse med væsentlige afvigelser.

(12) Regeringen inkluderede ikke et makroøkonomisk scenarie eller planer for den offentlige saldo eller den offentlige gældskvote for 2020 i sit stabilitetsprogram for 2020. I stabilitetsprogrammet for 2020 anslås det imidlertid, at de negative konsekvenser for det årlige BNP i gennemsnit vil betyde et fald på 6,5 procentpoint for hver 30 arbejdsdage, dvs. ca. 1,5 hele måneder, landet er nedlukket. De makroøkonomiske og finanspolitiske udsigter er behæftet med stor usikkerhed på grund af covid-19-pandemien. De landespecifikke risici, som ligger til grund for budgetfremskrivningerne, hænger sammen med stigningen i offentlige eventualforpligtelser, som er forårsaget af visse offentlige selskaber og covid-19-relaterede foranstaltninger, der er målrettet den private sektor. Dertil kommer ikke-ubetydelige eksisterende risici, der delvis har forbindelse til potentielle budgetmæssige konsekvenser af yderligere støtteforanstaltninger til fordel for bankerne.

(13) Som reaktion på covid-19-pandemien og som led i en koordineret Unionstilgang har Portugal truffet budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemets kapacitet, inddæmme pandemien og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. I stabilitetsprogrammet for 2020 er der angivet skøn af den budgetmæssige virkning af disse foranstaltninger på enten månedlig eller årlig basis, men der er ikke angivet noget forventet samlet årligt beløb for 2020. Foranstaltningerne omfatter bl.a. en særlig éngangsstøtte til virksomheder med henblik på genoptagelse af deres erhvervsaktivitet (508 mio. EUR eller 0,3 % af BNP), en forenklet ordning for midlertidig arbejdsafbrydelse ("afskedigelser" på 373,3 mio. EUR eller 0,2 % af BNP pr. måned ordningen gælder) og sundhedssystemets indkøb af personlige værnemidler (0,1 % af BNP pr. måned ordningen gælder)[9]. Kommissionen anslår, at disse foranstaltninger i 2020 kan resultere i en samlet direkte budgetomkostning på omkring 2,5 % af BNP. Portugal har desuden bebudet foranstaltninger, der, selv om de som udgangspunkt ikke har nogen direkte budgetvirkning, vil bidrage til at støtte virksomhedernes og husholdningernes likviditet, og som ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 anslås til omkring 25,2 mia. EUR eller 12,5 % af BNP. Foranstaltningerne omfatter udsættelse af betaling af moms, indkomstskat og selskabsskat samt socialsikringsbidrag (7,9 mia. EUR eller 3,9 % af BNP) samt statsgaranterede kreditlinjer og andre lignende initiativer (4,0 mia. EUR eller 2,0 % af BNP). Overordnet set stemmer de foranstaltninger, som Portugal har truffet, overens med retningslinjerne i Kommissionens meddelelse om en

[8] De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden er modregnet.

[9] Budgetvirkningerne er udtrykt som en procentdel af BNP i 2020 i henhold til Kommissionens forårsprognose 2020.

koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet. En fuldstændig gennemførelse af disse foranstaltninger vil bidrage til at opretholde finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, forudsat at finanspolitikken efterfølgende atter fokuserer på at sikre en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, så snart den økonomiske situation giver mulighed herfor.

(14) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager udgangspunkt i en uændret politik, forventes Portugals offentlige saldo at udgøre 6,5 % af BNP i 2020 og 1,8 % i 2021. Den offentlige gældskvote forventes at nå sit højeste niveau på 131,6 % i 2020 og derefter falde til 124,4 % i 2021.

(15) Den 20. maj 2020 offentliggjorde Kommissionen en rapport for Portugal udarbejdet i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3, som følge af landets forventede overskridelse i 2020 af grænseværdien for det offentlige underskud på 3 % af BNP. Overordnet set fremgår det af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.

(16) Portugal blev hårdt ramt af covid-19-pandemien i begyndelsen af marts 2020, hvilket lagde et enormt pres på sundhedssystemet. Regeringen gennemførte hurtigt en bred vifte af strenge inddæmningsforanstaltninger, og den indførte en forfatningsmæssig undtagelsestilstand mellem den 18. marts 2020 og den 2. maj 2020 for at begrænse spredningen af sygdommen og antallet af dødsfald mest muligt. Portugal traf foranstaltninger for at styrke sundhedssystemets beredskab og få kurven til at flade ud, så hospitalerne ikke blev overbelastet. De nationale og globale inddæmningsforanstaltninger har lagt en alvorlig dæmper på den økonomiske aktivitet i de fleste sektorer, og de har ramt turismen og tilknyttede aktiviteter særlig hårdt samt kastet en skygge over de økonomiske og sociale udsigter i Portugal, især for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Økonomien forventes at skrumpe med 6,8 % i 2020, men derefter stige med 5,8 % i 2021.

(17) For at afbøde den umiddelbare indvirkning af covid-19-pandemien på folks helbred bliver der over en bred kam afsat store beløb til sundhedssystemet. Disse investeringer er nødvendige for at forbedre sundhedssystemets modstandsdygtighed, sikre udstyr, produkter og infrastruktur, der er nødvendige for at styrke kriseberedskabet, herunder intensivplejen, testning, teknologisk og anvendt medicinsk forskning og universel adgang til sundhedstjenester, bl.a. uden for byområder og i regionerne i den yderste periferi, Madeira og Azorerne. Ved starten af covid-19-udbruddet var der en plan om gradvist at indføre en ny forvaltningsmodel for offentlige hospitaler, som ville medføre væsentlige forøgelser af de årlige budgetter. Dens fortsatte gennemførelse i den nuværende situation kunne bidrage til at styrke sundhedssystemets modstandsdygtighed. Covid-19-udbruddet har vist, hvor skrøbelige langtidsplejefaciliteterne i Portugal er, idet de har været udsat for højere smitte- og dødelighedsrater. På trods af forbedringerne i den regionale dækning af langtidsplejemulighederne i det seneste årti er den overordnede adgang til langtidspleje fortsat ringe i alle landets regioner. Samtidig havde udgifterne til langtidspleje forud for covid-19-udbruddet udsigt til at undergå en af de største stigninger i EU i procent af BNP. Der er behov for en fortsat indsats for at forbedre sundhedsplejens og langtidsplejens effektivitet og kapacitet til at kunne håndtere den nuværende krise og tackle aldersrelaterede udfordringer.

(18) Efter at have oplevet en vedvarende positiv udvikling på arbejdsmarkedet siden 2014 vil Portugal som følge af pandemien nu stå over for ekstraordinære beskæftigelsesudfordringer. I Kommissionens prognose forventes arbejdsløsheden at

stige til 9,7 % af den erhvervsaktive befolkning i 2020 og falde til 7,4 % i 2021, hvilket er en stigning fra 6,5 % i 2019. For at understøtte beskæftigelsen og mindske risikoen for at miste arbejdspladser har Portugal forenklet og tilpasset anvendelsen af sin eksisterende ordning for midlertidig arbejdsafbrydelse. Målrettet brug af EU-programmer og nationale programmer kan bevare arbejdspladser og økonomisk aktivitet, især blandt små og mellemstore virksomheder (SMV'er). I genopretningsfasen vil persontilpassede og målrettede aktive arbejdsmarkedspolitikker, herunder især opkvalificering og omskoling, spille en afgørende rolle i at holde arbejdsstyrken beskæftigelsesparat. Det vil være væsentligt, at arbejdsgivere, uddannelsesinstitutioner og offentlige arbejdsformidlinger samarbejder om at skabe en rekrutteringsstigning.

(19) Covid-19-udbruddet kræver tiltag, der kan afbøde de sociale virkninger og beskytte personer i en sårbar situation, så uligheder ikke forværres. De omfatter arbejdsløshedsunderstøttelsesordninger og indkomststøtte til de arbejdstagere, der påvirkes mest, herunder selvstændige og atypiske arbejdstagere, adgang til tjenester og tiltag, der fremmer reintegration på arbejdsmarkedet. Gennemførelsen af en national social beredskabsplan udarbejdet i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet kan bidrage til en umiddelbar og koordineret reaktion, der kan afbøde krisens sociale konsekvenser. Politikændringer, der har til formål at opveje faldet i effektiviteten af sociale overførsler, f.eks. stigninger i mindsteindkomsten, solidaritetstillægget til ældre, pensioner og familieydelser, har haft en positiv indvirkning på indkomstfordelingen. Ikke desto mindre reducerede sociale overførsler (undtaget pensioner) kun den andel af befolkningen, der er i risiko for fattigdom, med 23,8 % i Portugal i 2018, hvilket er betydeligt under EU-gennemsnittet på 34 %. Ydermere er minimumsindkomstordningen en af de mest utilstrækkelige i Unionen, idet den kun sikrer indtægter svarende til 40 % af den nationale fattigdomsgrænse.

(20) Covid-19-pandemien stiller store krav til anvendelsen af digitale teknologier til at sikre fortsat adgang til uddannelse og erhvervsaktiviteter, hvilket skal ses i lyset af den nødvendige indførelse af fysisk distancering. De portugisiske skoler og uddannelsescentre er lukkede, og traditionel fremmødeundervisning er blevet standset. Ca. 6 % af alle husholdninger har stadig ikke adgang til internettet, hvilket har konsekvenser for 50 000 elever, og telekommunikationsnettets dækning og adgangen til internettet varierer meget mellem byområder og landområder. Studerende fra socioøkonomisk velstillede familier er bedre i stand til at håndtere de udfordringer, der følger af fjernundervisning. Ydermere har Portugal en stor mangel på digitale færdigheder. I 2019 manglede 48 % af befolkningen basale digitale færdigheder, bl.a. havde 26 % overhovedet ingen digitale færdigheder, og i forhold til EU-gennemsnittet er der dobbelt så mange, der aldrig har brugt internettet. De nuværende omstændigheder kræver en intensiv gennemførelse af e-læringskurser og en indsats for at hjælpe personer, der lider af digital udstødelse, med at overvinde forhindringerne for at tilgå fjernundervisning. Udbredelsen af digitale teknologier til virksomheder giver mulighed for andre måder at arbejde på, og digitale tjenester vil give virksomheder mulighed for at fortsætte deres aktiviteter, hvis deres tjenester kan leveres online, og på den måde kan man afhjælpe restriktionernes virkninger i visse sektorer. Dette er især relevant for Portugal, hvis økonomi hovedsagelig er kendetegnet ved mikrovirksomheder koncentreret i traditionelle sektorer. En af de væsentligste faktorer, der hæmmer digitaliseringen af SMV'er, er den digitale informationskløft, som skyldes generelt ringe digitale færdigheder blandt ledere og medarbejdere.

(21) For at undgå konkurser, der kunne undgås, og give virksomheder mulighed for at overleve chokket og forblive konkurrencedygtige har Portugal vedtage en række foranstaltninger, der har til formål at understøtte levedygtige virksomheder, i særdeleshed SMV'er, som er blevet ramt af indførelsen af fysisk distancering, hvilket har medført en begrænsning af deres drift og et fald i den indenlandske og den globale efterspørgsel. Disse foranstaltninger har fokus på at tilbyde likviditetsstøtte, bl.a. gennem garantier, der finansieres af staten og finansielle institutioner, direkte tilskud, skatteudsættelser og en reduktion af de sociale bidrag. De fokuserer især på de sektorer, der er hårdest ramt, herunder turist-, hotel- og restaurationsbranchen og tilknyttede økonomiske aktiviteter, samt produktions- og eksportvirksomheder. Det er vigtigt, at den slags foranstaltninger gennemføres rettidigt og effektivt af offentlige institutioner og private mellemled. I den forbindelse har den portugisiske regering strømlinet processen for at få adgang til kreditlinjerne, nemlig den dokumentation, som virksomhederne skal fremlægge. Ved udformningen og gennemførelsen af disse foranstaltninger er det vigtigt også at tage hensyn til banksektorens modstandsdygtighed. Supplerende politiske foranstaltninger har til formål at understøtte iværksættere og selvstændige.

(22) For at fremme den økonomiske genopretning vil det være vigtigt at fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer, bl.a. gennem relevante reformer. Vækstfremmende investeringer i forskning og innovation, digitalisering, konnektivitet og den grønne omstilling vil bidrage til at genoprette Portugals økonomi og omdirigere den til et langsigtet bæredygtigt vækstspor. Investeringer i transportinfrastruktur kunne reducere virkningen af Portugals perifere beliggenhed ved eksempelvis at bygge manglende jernbaneforbindelser til Spanien eller ved at udnytte det underudnyttede potentiale i portugisiske havne. Ifølge Portugals nationale energi- og klimaplan kræver det betydelige investeringer at sikre en klima- og energiomstilling. Der er stadig rige muligheder for at forbedre energieffektiviteten i bygninger og mindske erhvervslivets energiforbrug. Bedre energikonnektivitet på den iberiske halvø kunne muliggøre mere konkurrence og lette udnyttelsen af vedvarende energi. Investeringer kan også støtte forberedelserne på de negative virkninger af klimaændringerne, f.eks. oversvømmelser og skovbrande, og forbedre vandforvaltning og affaldshåndtering og udnytte potentialet i den cirkulære økonomi. Programmeringen af Fonden for Retfærdig Omstilling for 2021-2027 kan hjælpe Portugal med at imødegå nogle af de udfordringer, der følger af omstillingen til en klimaneutral økonomi, navnlig inden for de områder, der er omhandlet i bilag D til landerapporten[10]. Det vil sætte Portugal i stand til at gøre bedst muligt brug af fonden.

(23) Det portugisiske retssystem er blevet mere effektivt i de seneste år takket være en række foranstaltninger, som fortsat er ved at blive gennemført. Imidlertid kan pandemien og den deraf følgende recession føre til en stigning i antallet af retssager, hvilket kunne forværre de tilbageværende flaskehalse, navnlig inden for lange sager og ophobede sager ved de administrative domstole og skattedomstolene. Retssystemets øgede effektivitet og modstandsdygtighed kunne forbedre erhvervsklimaet og især komme SMV'er og investorer til gode.

(24) Hvor nærværende henstillinger har fokus på at håndtere pandemiens socioøkonomiske konsekvenser og lette den økonomiske genopretning efter krisen, omhandlede de landespecifikke henstillinger fra 2019, som Rådet vedtog den 9. juli 2019, også vigtige reformer til at imødegå de strukturelle udfordringer på mellemlang og lang sigt. Disse

[10] SWD(2020) 251 final.

henstillinger er stadig relevante, og de vil fortsat være genstand for overvågning i forbindelse med næste års europæiske semester. Det gælder også henstillingerne vedrørende investeringstiltag inden for den økonomiske politik. Sidstnævnte henstillinger bør tages med i betragtning i den strategiske programmering af samhørighedsmidlerne efter 2020, herunder ved afbødningsforanstaltninger og exitstrategier i forbindelse med krisen.

(25) I de forgangne år har man oplevet flere akkumulerede forbedringer af det portugisiske banksystem. Rentabilitetsnøgletallene blev forbedret som følge af indsatsen for at øge sektorens effektivitet og en reduktion af hensættelser og værdiforringelser. På grund af den forbedrede rentabilitet fortsatte banksystemet med yderligere at styrke sin kapitalprocent. På trods heraf er niveauet af egne midler fortsat under EU-gennemsnittet. Andelen af misligholdte lån fortsatte sin flerårige faldende tendens, men den er stadig dobbelt så høj som EU-gennemsnittet. Evnen til at generere indtægter er fortsat udfordret på grund af lave renter og en økonomi med stadig højere gældsniveauer. På det seneste har den svækkede økonomi, covid-19-krisen og det lave rentemiljø skabt udfordringer for banksektoren, hvilket afspejles i kreditkvaliteten af de ydede lån. Derudover er de portugisiske banker fortsat eksponeret mod visse geografiske områder, der i høj grad er afhængige af råvareprisudviklingen, især olien. Eksponeringen mod disse geografiske områder gør dem følsomme over for markedsrisiko, valutakurser og kreditrisiko, og den kan påvirke kvaliteten af de lån, der ydes til virksomheder i disse geografiske områder.

(26) Langvarig insolvensbehandling er blevet udpeget som en af de væsentligste faktorer, der forhindrer bankerne i at håndtere deres eksisterende beholdning af misligholdte lån hurtigt. De har også stor indflydelse på prissætningen af disse aktiver på det sekundære marked, eftersom resultaterne, målt som betalinger til kreditorerne, er utilstrækkelige. Kategoriseringen af misligholdte lån viser stadig en fortsat høj andel af lån til erhvervskunder (omkring to tredjedele), som med fordel kunne udsættes for en hurtig, standardiseret tilgang. I de senere år er der foretaget adskillige ændringer af både behandlingen insolvenssager og civile fuldbyrdelsesprocedurer. Yderligere ændringer, som især er målrettet unødige forsinkelser, ville hjælpe både kreditorer og låntagere, idet sidstnævnte ville nyde godt af at kunne start på en frisk.

(27) Det europæiske semester danner rammen for løbende samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken i Unionen, hvilket kan bidrage til en bæredygtig økonomi. Medlemsstaterne har i deres nationale reformprogrammer for 2020 gjort status over fremskridtene med hensyn til opfyldelsen af De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling ("verdensmålene"). Ved at sikre en fuldstændig efterlevelse af nedenstående henstillinger vil Portugal bidrage til opfyldelsen af verdensmålene og til de fælles bestræbelser på at sikre konkurrencedygtig bæredygtighed i Unionen.

(28) Det er afgørende at sikre en nøje samordning af økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union for at opnå en hurtig genopretning og overvinde de økonomiske konsekvenser af covid-19. Portugal bør som en medlemsstat, der har euroen som valuta — og under hensyntagen til de politiske retningslinjer fra Eurogruppen — sikre, at dets politikker fortsat er i overensstemmelse med henstillingerne vedrørende euroområdet og koordineret med henstillingerne for de øvrige medlemsstater i euroområdet.

(29) Som led i det europæiske semester 2020 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Portugals økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2020. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2020 og det nationale

reformprogram for 2020 samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Portugal i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Portugal, men også til deres overensstemmelse med Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.

(30) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Portugals stabilitetsprogram for 2020, og dets holdning[11] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(31) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2020 og stabilitetsprogrammet for 2020. Nærværende henstillinger tager hensyn til nødvendigheden af at håndtere pandemien og lette den økonomiske genopretning som et første nødvendigt skridt for at tillade en tilpasning af ubalancer. De henstillinger, der direkte vedrører de makroøkonomiske ubalancer, som Kommissionen har konstateret i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011, afspejles i henstilling 1, 2, 3 og 4,

HENSTILLER, at Portugal i 2020 og 2021 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. træffe alle nødvendige foranstaltninger til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte det efterfølgende opsving i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul, 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, styrke sundhedssystemets modstandsdygtighed og sikre lige adgang til sundheds- og langtidspleje af høj kvalitet

2. understøtte beskæftigelsen og prioritere jobskabelsesforanstaltninger, garantere tilstrækkelig og effektiv social beskyttelse og indkomststøtte, støtte brugen af digitale teknologier for at sikre lige adgang til kvalitetsuddannelse og fremme virksomheders konkurrenceevne

3. indføre midlertidige foranstaltninger med henblik på at sikre virksomheder adgang til likviditet, især små og mellemstore virksomheder, fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer for at fremme den økonomiske genopretning, målrette investeringer mod den grønne og den digitale omstilling, navnlig ren og effektiv produktion og anvendelse af energi, jernbaneinfrastruktur samt forskning og innovation

4. øge effektiviteten af de administrative domstole og skattedomstolene.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand

[11] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.