



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 30. kesäkuuta 2023
(OR. en)

11154/23

ECOFIN 678
UEM 212
SOC 503
EMPL 354
COMPET 698
ENV 777
EDUC 290
RECH 322
ENER 413
JAI 925
GENDER 154
ANTIDISCRIM 148
JEUN 192
SAN 429

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Ed. asiak. nro:	9848/1/23 REV 1
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 622 final
Asia:	NEUVOSTON SUOSITUS Portugalin vuoden 2023 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2023 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena edellä mainittu, komission ehdotukseen COM(2023) 622 final perustuva, neuvoston ja Eurooppa-neuvoston käsittelemä ehdotus neuvoston suositukseksi.

NEUVOSTON SUOSITUS

annettu ... päivänä ...kuuta ...,

Portugalin vuoden 2023 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2023 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241³, jolla perustettiin elpymis- ja palautumistukiväline, jäljempänä ’tukiväline’, tuli voimaan 19 päivänä helmikuuta 2021. Tukivälineestä tarjotaan jäsenvaltioille rahoitustukea uudistusten ja investointien toteuttamiseen, eli kyse on unionin rahoittamasta finanssipoliittisesta elvytyksestä. Eurooppalaisen ohjausjakson ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti tukivälineellä edistetään taloudellista ja osallistavaa elpymistä sekä kestävien ja kasvua edistävien uudistusten ja investointien toteuttamista, erityisesti sellaisten uudistusten ja investointien toteuttamista, joilla tuetaan vihreää ja digitaalista siirtymää sekä vahvistetaan jäsenvaltioiden talouksien häiriönsietokykyä. Tukiväline auttaa myös vahvistamaan julkista taloutta ja vauhdittamaan kasvua ja työpaikkojen luomista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, parantamaan unionin alueellista yhteenkuuluvuutta ja tukemaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon jatkamista. Tukivälineen mukainen enimmäisrahoitusosuus jäsenvaltiota kohti päivitettiin 30 päivänä kesäkuuta 2022 asetuksen (EU) 2021/241 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Komissio hyväksyi 22 päivänä marraskuuta 2022 vuotuisen selvityksen kestävästä kasvusta 2023; tämä käynnisti vuoden 2023 talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto hyväksyi 23 päivänä maaliskuuta 2023 vuotuisen kestävä kasvun selvityksen 2023 painopisteet, jotka keskittyvät kilpailukykyisen kestävyuden neljän ulottuvuuden ympärille. Lisäksi komissio antoi 22 päivänä marraskuuta 2022 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella laadittavan varoituskansan koskevan kertomuksen 2023, jossa se katsoi, että Portugali kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa saattaa olla epätasapainoja tai niiden uhka. Sen vuoksi tarvitaan perusteellinen tarkastelu. Komissio antoi samana päivänä myös lausunnon Portugalin vuoden 2023 alustavasta talousarviosuunnitelmasta. Komissio antoi suosituksen euroalueen talouspolitiikkaa koskevaksi neuvoston suositukseksi sekä ehdotuksen vuoden 2023 yhteiseksi työllisyysraportiksi, jossa analysoidaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanoa. Neuvosto hyväksyi suosituksen euroalueen talouspolitiikasta⁴, jäljempänä 'euroaluetta koskeva vuoden 2023 suositus', 16 päivänä toukokuuta 2023 ja yhteisen työllisyysraportin 13 päivänä maaliskuuta 2023.

⁴ Neuvoston suositus, annettu 16 päivänä toukokuuta 2023, euroalueen talouspolitiikasta (EUVL C 180, 23.5.2023, s. 1).

- (3) Unionin talouksien häiriönsietokyky on osoittautunut erinomaiseksi, mutta geopoliittisen tilanteen vaikutus on edelleen negatiivinen. Samalla kun unioni pysyy vakaasti Ukrainan rinnalla, sen talous- ja sosiaalipolitiikassa keskitytään lyhyellä aikavälillä vähentämään energiasokkien negatiivista vaikutusta haavoittuvassa asemassa oleviin kotitalouksiin ja yrityksiin sekä keskipitkällä aikavälillä jatkamaan toimia vihreän ja digitaalisen siirtymän toteuttamiseksi, kestävän ja osallistavan kasvun tukemiseksi, makrotalouden vakauden turvaamiseksi ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Lisäksi keskitytään vahvasti unionin kilpailukykyyn ja tuottavuuden parantamiseen.
- (4) Komissio antoi 1 päivänä helmikuuta 2023 tiedonannon ”Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma nettonollan aikakaudelle”, jäljempänä ’Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma’. Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelman tavoitteena on parantaa unionin nettonollateollisuuden kilpailukykyä ja tukea nopeaa siirtymistä ilmastoneutraaliuteen. Se täydentää käynnissä olevia Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan ja REPowerEU-suunnitelmaan kuuluvia toimia. Sen tavoitteena on myös luoda suotuisampi ympäristö, jotta voidaan lisätä unionin kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavien nettonollateknologioiden ja tuotteiden tuotantokapasiteettia unionissa sekä varmistaa kriittisten raaka-aineiden saatavuus muun muassa monipuolistamalla hankintoja, hyödyntämällä jäsenvaltioiden geologisia luonnonvaroja asianmukaisesti ja maksimoimalla raaka-aineiden kierrätys. Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelma rakentuu seuraavien neljän pilarin varaan: ennakoitava ja yksinkertaistettu sääntely-ympäristö, rahoituksen saannin nopeuttaminen, osaamisen parantaminen ja avoin kauppa häiriönsietokykyisten toimitusketjujen luomiseksi. Komissio antoi lisäksi 16 päivänä maaliskuuta 2023 tiedonannon ”EU:n pitkän aikavälin kilpailukyky vuoden 2030 jälkeen”, jonka perustana on yhdeksän toisiaan vahvistavaa tekijää ja tavoite pyrkiä luomaan kasvua edistävä sääntelykehys. Tiedonannossa määritetään ensisijaisia politiikkoja, joilla pyritään aktiivisesti saamaan aikaan unionin ja sen jäsenvaltioiden pitkän aikavälin kilpailukykyä edistäviä rakenteellisia parannuksia, oikein kohdennettuja investointeja ja sääntelytoimia. Jäljempänä esitettävillä suosituksilla edesautetaan kyseisiin ensisijaisiin politiikkoihin liittyviä toimia.

- (5) Vuonna 2023 talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalainen ohjausjakso kehittyi edelleen tukivälineen täytäntöönpanon mukaisesti. Elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano kaikilta osin on edelleen olennaisen tärkeää eurooppalaisen ohjausjakson mukaisen politiikan ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska suunnitelmat kytkeytyvät kaikkiin viime vuosina annettuihin asiaankuuluviin maakohtaisiin suosituksiin tai merkittävään osaan niistä. Vuosien 2019, 2020 ja 2022 maakohtaiset suositukset ovat yhtä lailla tärkeitä tarkistettaessa, päivitettäessä tai muutettaessa elpymis- ja palautumissuunnitelmia asetuksen (EU) 2021/241 14, 18 ja 21 artiklan mukaisesti.
- (6) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/435⁵, jäljempänä 'REPowerEU-asetus', joka annettiin 27 päivänä helmikuuta 2023, pyritään nopeassa tahdissa poistamaan unionin riippuvuus Venäjältä tuotavista fossiilisista polttoaineista. Tällä tavoin edistetään energiaturvallisuutta ja unionin energiahuollon monipuolistamista sekä lisätään samalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa, energian varastointikapasiteettia ja energiatehokkuutta. REPowerEU-asetuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus lisätä kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa uusi REPowerEU-luku, jotta ne voivat rahoittaa keskeisiä uudistuksia ja investointeja, jotka auttavat saavuttamaan REPowerEU-tavoitteet. Kyseiset uudistukset ja investoinnit auttavat myös parantamaan unionin nettonollateollisuuden kilpailukykyä, kuten Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelmassa hahmotellaan, ja niiden energiaan liittyvien maakohtaisten suositusten noudattamista, joita jäsenvaltioille on annettu vuonna 2022 ja annetaan tarvittavilta osin myös vuonna 2023. REPowerEU-asetuksessa otetaan käyttöön uusi rahoitustuen luokka, jota ei makseta takaisin; tuki asetetaan jäsenvaltioiden saataville elpymis- ja palautumissuunnitelmiin kuuluvien uusien energiaan liittyvien uudistusten ja investointien rahoittamiseksi.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/435, annettu 27 päivänä helmikuuta 2023, asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten (EU) N:o 1303/2013, (EU) 2021/1060 ja (EU) 2021/1755 ja direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL L 63, 28.2.2023, s. 1).

(7) Komissio hyväksyi 8 päivänä maaliskuuta 2023 tiedonannon, jossa annetaan finanssipoliittista ohjausta vuodeksi 2024, jäljempänä '8 päivänä maaliskuuta annettu tiedonanto'. Sillä pyritään tukemaan jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelua ja sitä kautta vahvistamaan politiikan koordinoitua. Komissio muistutti, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisesta luovutaan vuoden 2023 lopussa. Vuosiksi 2023 ja 2024 komissio vaati finanssipolitiikkaa, jolla varmistetaan keskipitkän aikavälin velkakestävyys ja lisätään potentiaalista kasvua kestäväällä tavalla, ja kehotti jäsenvaltioita esittämään vuoden 2023 vakaus- ja lähentymisohjelmissaan, miten niiden finanssipoliittisilla suunnitelmilla varmistetaan, että perussopimuksessa asetettua 3 prosentin viitearvoa suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) noudatetaan ja varmistetaan uskottava ja jatkuva velan vähentäminen tai velan pitäminen maltillisella tasolla keskipitkällä aikavälillä. Komissio myös kehotti jäsenvaltioita luopumaan asteittain kansallisista finanssipoliittisista toimenpiteistä, joita on otettu käyttöön kotitalouksien ja yritysten suojelemiseksi energian hintasokilta, alkaen vähiten kohdennetuista toimenpiteistä. Se totesi, että jos tukitoimenpiteitä on tarpeen jatkaa energian hintojen uusien nousupaineiden vuoksi, jäsenvaltioiden olisi kohdennettava tällaiset toimenpiteet haavoittuviin kotitalouksiin ja yrityksiin paremmin. Komissio totesi, että julkista taloutta koskevat suositukset kvantifioitaisiin ja eriytettäisiin. Lisäksi, kuten linjauksista EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi 9 päivänä marraskuuta 2022 annetussa komission tiedonannossa ehdotetaan, julkista taloutta koskevat suositukset laadittaisiin nettomääräisten perusmenojen pohjalta. Komissio suositti, että kaikki jäsenvaltiot edelleen suojaavat kansallisesti rahoitetut investoinnit ja varmistavat tukivälineen ja muiden unionin varojen tuloksellisen käytön, ottaen huomioon erityisesti vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä selviytymiskykyyn liittyvät tavoitteet. Komissio totesi aikovansa ehdottaa neuvostolle alijäämäperusteisten liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella ja voimassa olevia säännöksiä noudattaen.

- (8) Komissio esitti 26 päivänä huhtikuuta 2023 lainsäädäntöehdotuksia, joilla unionin talouden ohjausjärjestelmää koskevat säännöt uudistetaan kattavasti. Ehdotusten keskeisenä tavoitteena on vahvistaa julkisen velan kestävyyttä ja edistää kestävä ja osallistavaa kasvua kaikissa jäsenvaltioissa uudistusten ja investointien avulla. Komission ehdotusten tavoitteena on parantaa kansallista sitoutumista, yksinkertaistaa ohjausjärjestelmää ja lisätä keskipitkän aikavälin painotusta sekä vahvistaa ja johdonmukaistaa toteuttamisen valvontaa. Suuntaviivoista EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi 14 päivänä maaliskuuta 2023 annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti tavoitteena on, että lainsäädäntötyö saadaan päätökseen vuonna 2023.
- (9) Portugali toimitti 22 päivänä huhtikuuta 2021 komissiolle kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komissio arvioi asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan nojalla elpymis- ja palautumissuunnitelman merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta kyseisen asetuksen liitteessä V esitettyjä arviointia koskevia suuntaviivoja noudattaen. Neuvosto hyväksyi 13 päivänä heinäkuuta 2021 täytäntöönpanopäätöksen Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä⁶. Rahoituserien maksamisen ehtona on, että komissio on hyväksynyt asetuksen (EU) 2021/241 24 artiklan 5 kohdan mukaisesti päätöksen, jossa todetaan, että Portugali on tyydyttävästi saavuttanut neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet. Tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että edeltävien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole peruuntunut.
- (10) Portugali toimitti 29 päivänä huhtikuuta 2023 vuoden 2023 kansallisen uudistusohjelmansa ja vakausohjelmansa asetuksen (EY) N:o 1466/97 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ohjelmat on arvioitu yhdessä, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon. Asetuksen (EU) 2021/241 27 artiklan mukaisesti vuoden 2023 kansallisessa uudistusohjelmassa otetaan huomioon myös Portugalin puolivuositainen raportointi edistymisestä elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanossa.

⁶ ST 10149/2, ST 10149/21 ADD 1 ja ST 10149/21 ADD 1 REV 1.

- (11) Komissio julkaisi 24 päivänä toukokuuta 2023 Suomea koskevan vuoden 2023 maaraportin. Siinä arvioidaan Portugalin edistymistä neuvoston vuosina 2019–2022 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja selvitetään, miten Portugali on pannut elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöön. Kyseisen analyysin perusteella maaraportissa yksilöidään puutteita sellaisten haasteiden osalta, joihin elpymis- ja palautumissuunnitelmalla ei vastata tai joihin vastataan vain osittain, sekä tuodaan esiin uusia ja kehittymässä olevia haasteita. Maaraportissa arvioidaan myös Portugalin edistymistä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanossa, työllisyyttä, osaamista ja köyhyyden vähentämistä koskevien unionin yleistavoitteiden saavuttamisessa sekä Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteisiin pääsemisessä.

- (12) Komissio on tehnyt asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla Portugalista perusteellisen tarkastelun, jonka tulokset se julkaisi 24 päivänä toukokuuta 2023. Komission päätelmänä oli, että Portugalin makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti suureen yksityiseen, julkiseen ja ulkomaiseen velkaan liittyvät haavoittuvuustekijät ovat vähenemässä mutta edelleen läsnä. Covid-19-pandemian puhkeamisesta johtuneen väliaikaisen keskeytyksen jälkeen yksityisen sektorin ja julkisen talouden velkasuhteet palasivat lasku-uralle vuonna 2021, ja niiden odotetaan jatkavan supistumista talouskasvun ansiosta. Vaikka velkasuhteet ovat tällä hetkellä pienemmät kuin ennen pandemiaa, ne ovat silti edelleen suuret. Vaikka nämä suhdeluvut ovat nyt alle pandemiaa edeltäneen tason, ne ovat edelleen korkeita. Myös selkeän negatiivinen ulkomainen nettovarallisuusasema parani sekä ennen covid-19-pandemiaa että sen jälkeen, ja ulkoisen velkaantuneisuuden ennustetaan vähenevän entisestään talouskasvun jatkumisen tukemana, vaikka talous hidastui vuonna 2023 hieman. Vähäinen vaihtotaseen alijäämä heikkeni hieman vuonna 2022 energian hintojen nousun takia, mutta heikkenemistä lievensi se, että viennin, erityisesti matkailuviennin, elpyminen jatkui huomattavana. Tulevaisuudessa odotetaan, että vaihtotasetta tasapainottavat energian hintojen laskun jatkuminen oletetusti ja matkailuviennin kasvu entisestään sekä energiatehokkuuden ja uusiutuvien energialähteiden tueksi toteutettava nykyinen politiikka. Näiden odotetaan tukevan myös sopeuttamista ulkomaisessa nettovarallisuusasemassa. Asuntojen hinnat ovat nousseet voimakkaasti useiden vuosien ajan, ja järjestämättömät lainat vähenivät entisestään muutenkin maltilliselta tasolta. Haavoittuvuuksien supistumisen jatkumista haittaavat rahoitusolojen kiristymisen vaikutukset ja epävarma ulkoinen ympäristö sekä näiden mahdollinen vaikutus talouskasvuun. Poliittikkatoimien edistyminen on ollut myönteistä, erityisesti elpymis- ja palautumissuunnitelman osalta, ja elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon jatkamisen odotetaan tuottavan lisäparannuksia.
- (13) Eurostatin vahvistamien tietojen mukaan Portugalin julkisen talouden alijäämä, joka vuonna 2021 oli 2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistui 0,4 prosenttiin vuonna 2022, ja julkinen velka, joka vuoden 2021 lopussa oli 125,4 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistui vuoden 2022 loppuun mennessä 113,9 prosenttiin.

- (14) Julkisen talouden rahoitusasemaan ovat vaikuttaneet finanssipoliittiset toimenpiteet, joita on toteutettu energian hinnannousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi. Vuonna 2022 tällaisia finanssipolitiikan verokertymää vähentäviä toimenpiteitä olivat muun muassa yleinen polttoaineveron lasku ja polttoaineveroon sisältyvän hiiliveron päivittämisen jäädyttäminen; tällaisiin finanssipolitiikan menoja lisääviin toimenpiteisiin kuuluivat lokakuussa 2022 maksettu kertaluonteinen tuki eri väestöryhmille, kuten eläkeläisille, palkansaajille, lapsille ja nuorille, kiinteämääräiset hyvitykset energian hintojen noususta eniten kärsiville pienituloisille kotitalouksille sekä määräraha kansalliselle sähköjärjestelmälle sähkön verkkotariffien alentamiseksi. Komissio arvioi, että kyseisistä toimenpiteistä julkiselle taloudelle vuonna 2022 aiheutuneet nettokustannukset olivat 2,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Samaan aikaan covid-19-kriisiin liittyvien väliaikaisten hätätoimenpiteiden arvioidut kustannukset laskivat 0,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2022, kun ne vuonna 2021 olivat 2,0 prosenttia.
- (15) Neuvosto suositti⁷ 18 päivänä kesäkuuta 2021, että Portugali käyttää tukivälinettä vuonna 2022 elpymistä tukevien lisäinvestointien rahoittamiseen ja noudattaa samalla maltillista finanssipolitiikkaa. Lisäksi neuvosto suositti, että Portugali jatkaa kansallisesti rahoitettuja investointeja ja rajoittaa kansallisesti rahoitettujen juoksevien menojen kasvua.

⁷ Neuvoston suositus, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2021, jolla annetaan neuvoston lausunto Portugalin vuoden 2021 vakausohjelmasta (EUVL C 304, 29.7.2021, s. 102).

- (16) Komission arvioiden mukaan finanssipolitiikan viritys⁸ oli vuonna 2022 kasvua tukeva eli – 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Neuvoston suosituksen mukaisesti Portugali jatkoi elpymisen tukemista tukivälineestä rahoitettavilla investoinneilla. Tukivälineen avustuksilla ja muilla unionin varoilla rahoitettavat menot olivat 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2022 (1,7 % suhteessa BKT:hen vuonna 2021). Menojen supistuminen vuonna 2022 johtui muilla unionin varoilla rahoitettujen menojen pienemmästä määrästä, kun taas tukivälineen avulla rahoitetut menot kasvoivat vuosien 2021 ja 2022 välisenä aikana. Kansallisesti rahoitettavilla investoinneilla oli finanssipolitiikan viritykseen kiristävä vaikutus, joka oli 0,1 prosenttiyksikköä⁹. Portugali ei näin ollen jatkanut kansallisesti rahoitettuja investointeja, mikä ei ollut neuvoston suosituksen mukaista. Kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvulla (ilman uusia tulopuolen toimenpiteitä) oli samaan aikaan finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä, 1,9 prosenttiyksikön vaikutus. Tässä merkittävässä elvyttävässä vaikutuksessa oli mukana energian hintojen nousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi toteutettujen toimenpiteiden lisävaikutus (julkiselle taloudelle aiheutuneet 2,0 %:n nettolisäkustannukset suhteessa BKT:hen). Sen vuoksi Portugali rajoitti kansallisesti rahoitettujen juoksevien menojen kasvua riittävästi.
- (17) Vakausohjelmaan sisältyvien julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on vuonna 2023 varovainen ja sen jälkeen komission kevään 2023 talousennusteen mukainen. Hallitus ennakoi reaalisen BKT:n kasvavan 1,8 prosenttia vuonna 2023 ja 2,0 prosenttia vuonna 2024. Komission kevään 2023 talousennusteessa puolestaan reaalisen BKT:n ennakoidaan kasvavan siten, että kasvu on voimakkaampaa vuonna 2023 (2,4 %) ja vuonna 2024 hieman heikompaa (1,8 %). Ero johtuu siitä, että komission ennusteessa nettoviennillä odotetaan olevan suurempi kasvua lisäävä vaikutus vuonna 2023, kun hallitus puolestaan odottaa investointien kasvavan enemmän sekä vuonna 2023 että 2024.

⁸ Finanssipolitiikan viritystä mitataan perusmenojen (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä) muutoksena suhteessa keskipitkän aikavälin potentiaaliseen kasvuun. Perusmenoista on jätetty pois covid-19-kriisiin liittyvät väliaikaiset hätätoimenpiteet, mutta niihin on otettu mukaan tukivälineen tuella, jota ei makseta takaisin (avustukset), ja muilla unionin varoilla rahoitettavat menot. Lisätietoja on julkisen talouden tilastotaulukoiden laatikossa 1.

⁹ Muilla kansallisesti rahoitetuilla pääomamenoilla oli elvyttävä vaikutus, joka oli 0,2 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

- (18) Hallitus odottaa vuoden 2023 vakausohjelmassaan, että julkisen talouden alijäämä pysyy 0,4 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Vuoden 2023 vakausohjelman mukaan julkisen talouden velka, joka oli vuoden 2022 lopussa 113,9 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistuu vuoden 2023 loppuun mennessä 107,5 prosenttiin. Komission kevään 2023 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä on 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Tämä on vähemmän kuin vuoden 2023 vakausohjelmassa ennakoitu alijäämä, mikä johtuu pääasiassa komission kevään 2023 talousennusteesta ennakoituista suuremmista, sekä välillisiin että välittömiin veroihin liittyvistä tuloista. Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuoden 2023 lopussa on komission kevään 2023 talousennusteesta pienempi, 106,2 prosenttia. Ero johtuu pääasiassa siitä, että komission kevään 2023 talousennusteesta velkaa vähentävä kasvun ja korkojen välinen ero on suotuisampi.

(19) Finanssipoliittisten toimenpiteiden, joita on toteutettu energian hinnannousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi, odotetaan edelleen vaikuttavan julkisen talouden rahoitusasemaan vuonna 2023. Kyse on toimenpiteistä, joita on jatkettu vuodesta 2022 (erityisesti kiinteämääräiset hyvitykset energian hintojen noususta eniten kärsiville pienituloisille kotitalouksille, yleinen polttoaineveron lasku ja polttoaineveroon sisältyvän hiiliveron päivittämisen jäädyttäminen), sekä jo vuonna 2022 ilmoitetuista toimenpiteistä, jotka vaikuttavat julkisen talouden rahoitusasemaan vuonna 2023. Näitä ovat muun muassa määräraha, jolla tuetaan yritysten maksamien kaasun hintojen vakauttamiseksi käyttöön otettua, koko vuoden voimassa olevaa siirtymäjärjestelyä. Tukitoimenpiteiden nettokustannukset julkiselle taloudelle vuonna 2023 ovat komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen¹⁰. Useimmat vuoden 2023 toimenpiteistä eivät vaikuta energian hintojen noususta eniten kärsiviin kotitalouksiin tai yrityksiin kohdennetuilta eikä niillä täysin säilytetä energian kysynnän vähentämiseen ja energiatehokkuuden lisäämiseen kannustavaa hintasignaalia. Näin ollen kohdennettujen tukitoimenpiteiden määrä, joka on otettava huomioon arvioitaessa 12 päivänä heinäkuuta 2022 annetun neuvoston suosituksen¹¹ noudattamista, on komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023 (kun se vuonna 2022 oli 1 % suhteessa BKT:hen). Lisäksi julkisen talouden rahoitusaseman odotetaan vuonna 2023 hyötyvän siitä, että luovutaan asteittain covid-19:ään liittyvistä väliaikaisista hätätoimenpiteistä, joiden arvioidaan olevan 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen.

¹⁰ Luku kuvaa toimenpiteiden vuotuisia talousarviokustannuksia, mukaan lukien juoksevat tulot ja menot sekä mahdolliset pääomamenoja koskevat toimenpiteet.

¹¹ Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2022, Portugalin vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Portugalin vuoden 2022 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (EUVL C 334, 1.9.2022, s. 181).

- (20) Neuvosto suositti 12 päivänä heinäkuuta 2022 antamassaan suosituksessa Portugalille, että se toteuttaisi toimia, joilla varmistetaan vuonna 2023 maltillinen finanssipolitiikka erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvua pienemmäksi kuin keskipitkän aikavälin potentiaalinen tuotannon kasvu¹², kun otetaan huomioon jatkettu väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille. Portugalin olisi oltava valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa. Portugalille suositettiin myös, että se lisäisi julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen ottaen huomioon REPowerEU-aloite, muun muassa tukivälineen ja muiden unionin varojen avulla.

¹² Portugalin keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvu (kymmenen vuoden keskiarvo) on komission kevään 2023 talousennusteen perusteella nimellisin luvuin arviolta 7,6 prosenttia.

(21) Vuonna 2023 finanssipolitiikan viritys on komission kevään 2023 talousennusteen mukaan elvyttävä (−0,7 % suhteessa BKT:hen) tilanteessa, jossa inflaatio on korkea. Vuonna 2022 finanssipolitiikan viritys on ollut elvyttävä (−1,5 % suhteessa BKT:hen). Kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen kasvulla (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä) ennakoitaan olevan finanssipolitiikan kokonaisviritykseen vuonna 2023 kiristävä vaikutus, joka on 0,3 prosenttiyksikköä. Sen vuoksi voidaan todeta, että kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen ennakoitu kasvu on 12 päivänä heinäkuuta 2022 annetun neuvoston suosituksen mukainen. Kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen ennakoitu kiristävä vaikutus johtuu etenkin siitä, että energian hintojen noususta kärsiville kotitalouksille ja yrityksille tarkoitettujen (kohdennettujen ja kohdentamattomien) tukitoimenpiteiden kustannukset ovat vähentyneet (1,1 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen). Kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen (ilman uusia tulopuolen toimenpiteitä) kasvu johtuu pääasiassa jatkuvista paineista, jotka kohdistuvat juokseviin julkisiin menoihin, muun muassa julkisen sektorin palkkoihin ja eläkkeisiin. Paineiden syynä ovat erityisesti julkisen sektorin palkkojen pysyvä nousu ja päätösperäiset eläkkeiden korotukset. Tukivälineen avustuksilla ja muilla unionin varoilla rahoitettavien menojen ennakoitaan olevan 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ja kansallisesti rahoitettavilla investoinneilla ennakoitaan olevan finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä vaikutus, joka on 0,3 prosenttiyksikköä¹³. Sen vuoksi Portugali aikoo rahoittaa investointeja elpymis- ja palautumistukivälineestä ja muista unionin varoista, ja sen ennakoitaan myös jatkavan kansallisesti rahoitettuja investointeja¹⁴. Portugali aikoo rahoittaa julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen. Esimerkkeinä voidaan mainita teollisuuden hiilestä irtautumiseen liittyvät hankkeet, uusiutuvan vedyn ja muiden uusiutuvien kaasujen tuotanto sekä koulujen digitalisoiminen. Näitä investointeja rahoitetaan osittain tukivälineellä ja muilla unionin varoilla.

¹³ Muilla kansallisesti rahoitetuilla pääomamenoilla ennakoitaan olevan kiristävä vaikutus, joka on 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Tämä johtuu erityisesti arviolta pienemmistä pääomansiirroista valtio-omisteisiin yrityksiin vuonna 2023.

¹⁴ Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla ja muilla unionin varoilla rahoitettavat menot ovat 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023, ja kansallisesti rahoitetuilla investoinneilla on finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä vaikutus, joka on 0,3 prosenttiyksikköä. Muilla kansallisesti rahoitetuilla pääomamenoilla ennakoitaan olevan elvyttävä vaikutus, joka on 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

- (22) Vuonna 2024 julkisen talouden alijäämän odotetaan pienenevän vuoden 2023 vakausohjelman mukaan 0,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Supistuminen vuonna 2024 johtuu pääasiassa suunnitellusta juoksevien menojen hillitsemisestä etenkin välituotekäytössä, palkansaajakorvauksissa ja avustuksissa samalla, kun tulopuolen kasvu jatkuu. Vuoden 2023 vakausohjelman mukaan julkisen talouden velan odotetaan supistuvan vuoden 2024 loppuun mennessä 103,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2023 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen on ennusteen koontipäivänä tiedossa olevien politiikkatoimien perusteella 0,1 prosenttia vuonna 2024. Se on hieman pienempi kuin vuoden 2023 vakausohjelmassa ennustettu alijäämä, mikä johtuu lähinnä siitä, että komission kevään 2023 ennusteessa tulojen, etenkin verotulojen, kasvu on suotuisampaa. Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen vuoden 2024 lopussa on komission kevään 2023 talousennusteessa samankaltainen, 103,1 prosenttia.
- (23) Vuoden 2023 vakausohjelmaan ei sisälly tietoja asteittaisesta energiatukitoimenpiteistä luopumisesta vuonna 2024. Komission tämänhetkinen oletus on, että energiatukitoimenpiteistä luovutaan kokonaan vuonna 2024. Tämä perustuu oletukseen, jonka mukaan energian hinnat eivät nouse uudelleen.

- (24) Asetuksessa (EY) N:o 1466/97 kehoitetaan parantamaan rakenteellista rahoitusasemaa vuosittain keskipitkän aikavälin julkisen talouden tavoitteen saavuttamiseksi käyttäen viitearvona 0,5:tä prosenttia suhteessa BKT:hen¹⁵. Julkisen talouden kestävyysliittymät näkökohdat huomioon ottaen komissio katsoo, että rakenteellista rahoitusasemaa olisi asianmukaista parantaa vähintään 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2024. Jotta tällainen parannus voidaan varmistaa, kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen kasvu¹⁶ ei komission menetelmän mukaisesti saisi vuonna 2024 olla enempää kuin 1,8 prosenttia, kuten nyt suositellaan. Samaan aikaan vuonna 2023 olisi asteittain luovuttava jäljellä olevista energiatukitoimenpiteistä (komission tämänhetkisen arvion mukaan 0,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2023), jos energiamarkkinoiden kehitys sen sallii, ja aloitettava vähiten kohdennetuista toimenpiteistä, ja saatavat säästöt olisi käytettävä julkisen talouden alijäämän supistamiseen.
- (25) Olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana, kansallisesti rahoitetut nettomääräiset perusmenot kasvavat komission kevään 2023 talousennusteen mukaan 2,8 prosenttia vuonna 2024. Tämä ylittää suositellun kasvuvauhdin. Komission kevään 2023 ennusteessa ennakoitu mukautus on pienempi kuin säästöt, jotka saadaan, kun energiatukitoimenpiteistä luovutaan asteittain kokonaan. Tämä johtuu toimenpiteistä, joilla ennakoitaan olevan pysyvä menojen lisäävä vaikutus, sekä tulojen supistavista henkilökohtaiseen tuloveroon liittyvistä uudistuksista.

¹⁵ Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklassa edellytetään myös yli 0,5 prosentin sopeutusta suhteessa BKT:hen niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden julkinen velka on yli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen tai joiden velanhoitokykyyn kohdistuu huomattavampia riskejä.

¹⁶ Nettomääräiset perusmenot määritellään kansallisesti rahoitetuiksi menoiksi ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä, korkomenoja ja suhdanteesta johtuvia työttömyysmenoja.

(26) Vuoden 2023 vakausohjelman mukaan julkiset investoinnit kasvavat vuosien 2023 ja 2024 välisenä aikana 3,2 prosentista 3,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Investointien kasvussa ovat mukana suuremmat kansallisesti rahoitetut investoinnit ja investoinnit, joita unioni rahoittaa tukivälineen kautta. Vuoden 2023 vakausohjelmassa mainitaan uudistuksia ja investointeja, joiden odotetaan edistävän julkisen talouden kestävyyttä sekä kestävää ja osallistavaa kasvua. Kyseisiin uudistuksiin ja investointeihin kuuluvat toimenpiteet, joilla uudenaikaistetaan ja yksinkertaistetaan julkista varainhoitoa ja päivitetään julkisen varainhoidon tietojärjestelmiä, esimerkiksi julkisen hallinnon talousarvion ja rahoituksen toteuttamisen seurantaan koskevan mallin kehittäminen, valtion kirjanpitoyksikön toteuttaminen sekä ohjelmien budjetoinnin ja menojen uudelleenarviointien integrointi yleiseen talousarviomenettelyyn. Nämä toimenpiteet ovat osa elpymis- ja palautumissuunnitelmaa.

(27) Vuoden 2023 vakausohjelmassa esitetään julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysura vuoteen 2027 saakka. Vuoden 2023 vakausohjelman mukaan odotetaan, että julkisen talouden alijäämä supistuu asteittain 0,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2025, tasapainoinen julkisen talouden rahoitusasema saavutetaan vuonna 2026 ja myöhemmin vuonna 2027 saavutetaan pieni ylijäämä, 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden alijäämän ennakoidaan sen vuoksi jäävän alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen ohjelmakauden aikana. Vuoden 2023 vakausohjelman mukaan julkisen talouden velka supistuu siten, että se on vuoden 2024 lopussa 103,0 prosenttia ja vuoden 2027 loppuun mennessä 92,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kasvua paremmin edistävä julkisen talouden koostumus sekä tulo- että menopuolella vahvistaisi Portugalin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä samalla, kun se parantaisi liiketoimintaympäristöä sekä edistäisi kestävä ja osallistavaa kasvua. Portugalin verojärjestelmässä käytetään laajalti veroetuuksia, ja yli 500 veroetua on jaettu yli 60 säädökseen. Tämä lisää monimutkaisuutta ja vähentää järjestelmän läpinäkyvyyttä, mikä merkitsee samalla tulonmenetyksiä. Nykyisten veroetujen kustannustehokkuutta olisi hyödyllistä seurata ja arvioida järjestelmällisesti, jotta alalla voitaisiin tehdä merkittäviä parannuksia. Lisäksi valtion ja kuntien käyttöön ottamat korotukset hankaloittavat yhteisöverojärjestelmää, mikä aiheuttaa lisärasitetta sekä verohallinnolle että yrityksille. Portugalin verohallinnon tehokkuutta voitaisiin lisätä sääntöjen vapaaehtoiseen noudattamiseen kannustamiseksi. Samalla edistettäisiin verovilpin ja veropetosten vähentämistä. Veronkannon hallinnolliset kustannukset ovat suuret, ja ne ovat kasvaneet entisestään viime vuosina (noin 5 %:lla vuosien 2018 ja 2020 välisenä aikana). Samalla vaikuttaa siltä, että Portugalissa verojen maksuun kuluva aika on pidempi kuin muissa jäsenvaltioissa. Ennestäänkin suuret verorästit kasvoivat edelleen (niiden määrä koko kertymästä oli vuoden 2020 lopussa 45,9 %, mikä on selvästi unionin keskiarvoa enemmän).

(28) Portugalin sosiaaliturvajärjestelmän sosiaalietuuksilla voidaan vähentää köyhyyttä vain vähän, ja tilanne on heikentynyt entisestään vuonna 2021. Samalla köyhyysvaarassa olevien henkilöiden osuuden kehitys oli unionin heikoimpia (kasvu 2,4 prosenttiyksikköä), kun otetaan huomioon yleinen vakaus useimmissa jäsenvaltioissa. Vähimmäistulon riittävyys on edelleen heikko, ja se on selvästi köyhyysrajan alapuolella. Nämä luvut kyseenalaistavat Portugalin kyvyn saavuttaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyvät köyhyyden vähentämiseen liittyvät tavoitteet. Samaan aikaan sosiaaliturvajärjestelmä on edelleen monimutkainen, sillä erityyppisillä sosiaalietuuksilla vaikuttaa olevan samanlaisia tavoitteita. Tästä seuraava monimutkaisuus ja hajanaisuus johtavat suhteellisen alhaiseen käyttöasteeseen ja siihen, ettei tukea ohjata tehokkaasti sitä eniten tarvitseville, mikä heikentää sosiaalietuuksien kattavuutta ja viime kädessä niiden riittävyttä. Nykyisten etuuksien yksinkertaistaminen ja kansallisen köyhydentorjuntastrategian oikea-aikainen täytäntöönpano parantavat Portugalin valmiuksia vastata tuleviin sosiaalisiin haasteisiin.

(29) Elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja kyseisen asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.2 mukaisesti laajan joukon toisiaan vahvistavia uudistuksia ja investointeja, jotka on määrä toteuttaa vuoteen 2026 mennessä. Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpano on käynnissä, mutta siihen voi liittyä viivästyksiä. Portugali esitti kaksi maksupyyntöä, jotka vastaavat 58:aa elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitetta ja tavoitetta ja joiden perusteella maksettiin yhteensä 2,98 miljardia euroa. Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelma on luonteeltaan kunnianhimoinen ja monitahoinen. Suunnitelman hyvä hallinnointi ja jatkuva seuranta ovat olennaisen tärkeitä viivästyksien minimoimiseksi. Uuden REPowerEU-luvun sisällyttäminen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan antaa mahdollisuuden rahoittaa lisä uudistuksia ja -investointeja, jotka tukevat Portugalin strategisia tavoitteita energian ja vihreän siirtymän alalla. Paikallis- ja alueviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällinen ja tosiasiallinen osallistuminen on edelleen tärkeää, jotta elpymis- ja palautumissuunnitelman ja sitä laajemman muun talous- ja työllisyyspolitiikan täytäntöönpano onnistuu ja jotta voidaan varmistaa laaja sitoutuminen politiikan yleiseen linjaan. Portugali toimitti 26 päivänä toukokuuta 2023 suunnitelmansa muutoksen, johon sisältyy uusia toimenpiteitä, mukaan lukien REPowerEU-luku, ja jossa otetaan huomioon korotettu enimmäisrahoitusosuus¹⁷. Portugali myös esitti asetuksen (EU) 2021/241 14 artiklan 6 kohdan mukaisesti pyynnön lisälainatuella tukivälineestä.

¹⁷ Portugalin enimmäisrahoitusosuus päivitettiin 15,5 miljardin euron avustukseksi asetuksen (EU) 2021/241 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti 30 päivänä kesäkuuta 2022.

- (30) Komissio hyväksyi kaikki Portugalin koheesiopolitiikan ohjelma-asiakirjat vuonna 2022. Koheesiopolitiikan ohjelmien nopea täytäntöönpano, joka täydentää elpymis- ja palautumissuunnitelmaa, REPowerEU-luku mukaan lukien, ja luo sen kanssa synergiaa, on keskeinen tekijä vihreän ja digitaalisen siirtymän aikaansaamisen, taloudellisen ja sosiaalisen häiriönsietokyvyn parantamisen sekä Portugalin alueiden tasapainoisen kehittymisen kannalta.
- (31) Niiden taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden lisäksi, joihin vastataan elpymis- ja palautumissuunnitelmalla ja koheesiopolitiikan ohjelmilla, Portugalilla on useita lisähaasteita, jotka liittyvät kiertotalouteen, energiaan ja vihreään siirtymään.
- (32) Portugalin edistys kiertotalouteen siirtymisessä, teollisuuden resurssituottavuudessa ja jätehuoltoa koskevissa indikaattoreissa on huomattavasti unionin keskiarvoa heikompa, ja alueelliset erot ovat merkittäviä. Yhdyskuntajätteen keskimääräinen kierrätysaste on erityisen alhainen (30,5 % vuonna 2021 eli kaukana unionin tavoitteesta, joka on 50 % vuoteen 2020 mennessä) ja vaihtelee alueittain. Unionin seuraavaksi vuosikymmeneksi asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää huomattavia toimia. Näihin kuuluu myös tavoite, jonka mukaan yhdyskuntajätteestä on kierrätettävä vuoteen 2025 mennessä 55 prosenttia. Parannuksia tarvitaan jätteen syntymisen ehkäisemisen ja jätteen minimoinnin, lajittelun, uudelleenkäytön ja kierrätyksen lisäämiseksi jätehierarkiassa etusijalla olevien vaiheiden mukaisesti, jotta jätteen päätymistä kaatopaikoille ja polttolaitoksiin voidaan välttää, sekä jätteen kierrätys- ja käsittelylaitosten nykyaikaistamiseksi. Kaatopaikka- ja jätteenpolttomaksujen korottaminen, jäännösjäteveron käyttöönotto ja sellaisten kuntien maksujen korottaminen, jotka eivät saavuta kierrätystavoitteita, ovat esimerkkejä siitä, miten näiden tavoitteiden saavuttamista voidaan tukea. Lisäksi prosessia voisivat nopeuttaa jätteen erilliskeräyksen laajentaminen ja ”maksu omat jätekustannuksesi” -periaatteella toimivien järjestelmien, pantti- ja palautusjärjestelmien sekä laajennetun tuottajavastuun kehittäminen edelleen.

(33) Portugali on edelleen erittäin riippuvainen tuoduista fossiilista polttoaineista, vaikka edistymistä on tapahtunut myös energiakriisin yhteydessä. Portugalin energiapaletissa vuonna 2021 öljyn osuus oli 45 prosenttia ja kaasun 23 prosenttia. Lisäksi Portugalin suuri riippuvuus kaasusta sähköntuotannossa aiheuttaa riskejä toimitusvarmuuden kannalta, erityisesti kun otetaan huomioon kuivuuden yleistymisestä johtuva vesivoiman niukkuus. Hiilestä irtautumista koskevien toimien nopeuttamiseksi voitaisiin jatkaa useita toimenpiteitä, jotka perustuvat Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyviin uudistuksiin ja investointeihin ja niitä pidemmälle meneviin toimiin. Nopeuttaakseen uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa Portugali voisi jatkaa viime vuonna toteuttamaansa lupamenettelyjen tehostamista muun muassa lisäämällä lupamenettelyistä vastaavien viranomaisten käsittelykapasiteettia, lisäämällä uusiutuvan energian tuotannon digitalisointia ja ottamalla käyttöön suotuisampia aluesuunnittelujärjestelyjä merituulivoimaa varten, jonka potentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Olisi myös hyödyllistä toteuttaa lisätoimia, joilla edistetään itse tuotetun energian kulutusta, mukaan lukien katolle asennettavat aurinkopaneelit, ja uusiutuvan energian yhteisöjä. Uusiutuvan energian yhteisöjen määrä on niiden lisääntymisestä huolimatta Portugalissa edelleen pieni, ja on aiheellista helpottaa niiden lupamenettelyjä ja luoda kannustinjärjestelmiä.

(34) Kun verkkoon liitetään entistä enemmän uusiutuvia energialähteitä, on välttämätöntä tehdä lisäinvestointeja varastointi- ja verkkokapasiteetin lisäämiseksi, jotta sähköverkon tasapaino voidaan turvata. Portugali voisi hyötyä sähköverkkojensa yhteenliitännöiden vahvistamisesta, koska yhteenliitännätasoa Espanjan kanssa on edelleen alhainen verrattuna vuoden 2030 tavoitteisiin. Siirto- ja jakeluverkon tilaa voitaisiin parantaa vahvistamalla sisäistä verkkoa, lisäämällä investointeja sähkön varastointiin ja jatkamalla verkon digitalisointia. Älykkäiden mittareiden suhteellisen vähäinen käyttöönotto haittaa uusiutuvan energian tuotannon hajautetun järjestelmän kehittämistä. Jotta Portugali voisi vähentää suurta riippuvuuttaan fossiilisista polttoaineista rakennuksissa ja vähentää energiankulutusta, sen on nopeutettava energiatehokkuuteen liittyviä toimiaan enemmän kuin Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ja koheesiopolitiikan ohjelmissa esitetään. Lisätoimenpiteillä olisi myös puututtava energiaköyhän väestön suureen osuuteen Portugalissa. Pitkälle meneviin perusparannuksiin kannustavien toimien tehostaminen, myös tarjoamalla hakijoille teknistä apua, voisi nopeuttaa peruskorjaushankkeisiin ryhtymistä. Lisäksi Portugali voisi hyötyä rahoitusjärjestelmien lujitetusta kehyksestä, jolla houkutellessa yksityisiä investointeja energiatehokkaisiin peruskorjauksiin. Näin Portugali voisi kohdentaa enemmän avustuksiin perustuvia varoja apua tarvitseville kotitalouksille. Maakaasun kulutus vähentyi Portugalissa 16 prosenttia elokuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana, kun sitä verrataan keskimääräiseen kaasunkulutukseen samalla ajanjaksolla edeltävien viiden vuoden aikana. Tämä ylittää neuvoston asetuksessa (EU) 2022/1369¹⁸ säädetyn 15 prosentin vähennystavoitteen. Portugali voi jatkaa kaasun kysynnän tilapäiseen vähentämiseen tähtääviä toimia 31 päivään maaliskuuta 2024 saakka neuvoston asetuksen (EU) 2023/706¹⁹ mukaisesti.

¹⁸ Neuvoston asetus (EU) 2022/1369, annettu 5 päivänä elokuuta 2022, koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä (EUVL L 206, 8.8.2022, s. 1).

¹⁹ Neuvoston asetus (EU) 2023/706, annettu 30 päivänä maaliskuuta 2023, asetuksen (EU) 2022/1369 muuttamisesta kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteille vahvistetun kysynnän vähentämiskauden pidentämiseksi ja niiden täytäntöönpanoa koskevan raportoinnin ja seurannan tehostamiseksi (EUVL L 93, 31.3.2023, s. 1).

- (35) Vihreän siirtymän kannalta keskeisten alojen ja ammattien työvoimapula ja osaamisvaje, muun muassa valmistusteollisuudessa sekä nettonollatekniologioiden käyttöönotossa ja ylläpidossa, aiheuttavat pullonkauloja nettonollatalouteen siirtymisessä. Korkealaatuiset koulutusjärjestelmät, jotka vastaavat työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin, sekä kohdennetut täydennys- ja uudelleen koulutustoimenpiteet ovat avainasemassa osaamisvajeen vähentämisessä ja työmarkkinoille pääsyn ja työvoiman uudelleen kohdentamisen edistämiseksi. Hyödynnettävissä olevan työvoiman saamiseksi käyttöön näiden toimenpiteiden on oltava erityisesti sellaisten henkilöiden, alojen ja alueiden ulottuvilla, joihin vihreä siirtymä vaikuttaa eniten. Portugalissa on vihreän siirtymän edellyttämän osaamisen vajetta erityisesti rakennus- ja valmistusteollisuudessa. Portugali hyötyisi vihreää siirtymää koskevien täydennys- ja uudelleen koulutukseen liittyvien toimintapolitiikkojensa vahvistamisesta.
- (36) Neuvosto on tutkinut vuoden 2023 vakausohjelman komission tekemän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto²⁰ ilmenee suosituksesta 1.

²⁰ Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

- (37) Koska euroalueen jäsenvaltioiden taloudet ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa ja koska ne myötävaikuttavat yhdessä talous- ja rahaliiton toimintaan, neuvosto on suosittanut, että euroalueen jäsenvaltiot ryhtyvät – myös elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa kautta – toimiin, joiden avulla ne i) säilyttävät velkakestävyuden ja pidättäytyvät laaja-alaisesta kokonaiskysynnän tukemisesta vuonna 2023, kohdentavat korkeiden energian hintojen vaikutuksen lieventämiseksi toteutettavat finanssipoliittiset toimenpiteet paremmin ja selvittävät asianmukaisia tapoja lopettaa tuki energian hintapaineiden vähentyessä, ii) pitävät julkisten investointien määrän korkeana ja edistävät yksityisiä investointeja, joilla tuetaan vihreää ja digitaalista siirtymää, iii) tukevat palkkakehitystä, joka lieventää ostovoiman heikkenemistä, rajoittaen samalla kerrannaisvaikutuksia inflaatioon, parantavat edelleen aktiivista työvoimapolitiikkaa ja korjaavat osaamisvajeita, iv) parantavat liiketoimintaympäristöä ja varmistavat, että yrityksille annettava energiatuki on kustannustehokasta, väliaikaista ja kohdennettu elinkelpoisiin yrityksiin ja että sillä ylläpidetään kannustimia vihreään siirtymään, ja v) säilyttävät makrotalouden vakauden ja seuraavat riskejä sekä jatkavat samalla työtä pankkiunionin viimeistelemiseksi. Portugalin osalta suosituksilla 1, 2 ja 4 myötävaikutetaan euroaluetta koskevassa vuoden 2023 suosituksessa esitettyjen ensimmäisen, toisen ja kolmannen suosituksen täytäntöönpanoon,
- (38) Neuvosto on tutkinut vuoden 2023 kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman komission tekemän perusteellisen tarkastelun ja arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät suosituksesta 1. Suosituksessa 1 tarkoitetuilla toimenpiteillä autetaan korjaamaan haavoittuvuuksia, jotka liittyvät julkiseen velkaan. Suosituksella 2 edistetään suosituksen 1 noudattamista. Suosituksessa 1 tarkoitetuilla politiikoilla myötävaikutetaan sekä epätasapainojen korjaamiseen että euroaluetta koskevien vuodelle 2023 annettujen suositusten täytäntöönpanoon johdanto-osan 37 kappaleen mukaisesti,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2023 ja 2024 toimia, joilla se

1. purkaa voimassa olevat hätätilanteen energiatukitoimenpiteet ja käyttää saatavat säästöt julkisen talouden alijäämän supistamiseen mahdollisimman pian vuosina 2023 ja 2024; jos uusi energian hinnan nousu edellyttää uusia tai jatkettuja tukitoimenpiteitä, varmistaa, että tällaiset tukitoimenpiteet kohdennetaan haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien ja yritysten suojelemiseen, että julkisella taloudella on toimenpiteisiin varaa ja että kannustimet energiansäästöön säilyvät;

varmistaa varovaisen finanssipolitiikan, erityisesti rajoittamalla kansallisesti rahoitettujen nettomääräisten perusmenojen nimelliskasvun enintään 1,8 prosenttiin²¹ vuonna 2024, josta voidaan poiketa, jos Portugali saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa (-0,5 % suhteessa BKT:hen) ja kansallisesti rahoitettujen perusmenojen kasvun korkeamman viitearvon arvioidaan olevan yhteensopiva sen kanssa muun muassa siksi, että korkomenot olisivat komission tämänhetkistä ennustetta alhaisemmat;

jatkaa kansallisesti rahoitettuja julkisia investointeja ja varmistaa tukivälineen avustusten ja muiden unionin varojen tuloksellisen käytön erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi;

noudattaa vuoden 2024 jälkeen edelleen asteittaiseen ja kestäväan vakauttamiseen tähtäävää julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategiaa yhdistettynä investointeihin ja uudistuksiin, joilla edistetään voimakkaampaa kestäväa kasvua, jotta saavutetaan maltillinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema;

parantaa vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien tuloksellisuutta erityisesti asettamalla etusijalle molempien kehysten yksinkertaistamisen, tehostamalla järjestelmien hallintoa ja keventämällä niihin liittyviä hallinnollisia rasitteita;

²¹ Tämän arvioidaan vastaavan rakenteellisessa rahoitusasemassa vähintään 0,3 prosentin vuotuista parannusta suhteessa BKT:hen vuonna 2024, kuten johdanto-osan 24 kappaleessa todetaan.

2. vauhdittaa elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöönpanoa, myös varmistamalla riittävät hallinnolliset valmiudet, ja aloittaa nopeasti siihen liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanon toimitettuaan suunnitelmaan äskettäin lisäyksen, joka sisältää REPowerEUn luvun sekä täydentävän lainapyynnön; jatkaa koheesiopolitiikan ohjelmien nopeaa täytäntöönpanoa, joka täydentää elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ja luo sen kanssa synergiaa;
3. parantaa kiertotalouteen siirtymisen edellytyksiä erityisesti lisäämällä jätteen syntymisen ehkäisemistä ja jätteen kierrätystä ja uudelleenkäyttöä, jotta jätteiden päätymistä kaatopaikoille ja polttolaitoksiin voidaan välttää;
4. vähentää yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista; nopeuttaa uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa yksinkertaistamalla ja digitalisoimalla entisestään lupamenettelyjä, jotta voidaan mahdollistaa tuulivoiman lisätuotanto erityisesti merellä ja aurinkoenergian tuotanto sekä edistämällä itse tuotetun energian kulutusta ja uusiutuvan energian yhteisöjä; lisää sähkön yhteenliittämiskapasiteettia ja parantaa sähkön siirto- ja jakeluverkkoja mahdollistamalla investoinnit sähkön varastointiin ja verkon digitalisointiin, mukaan lukien älykkäiden mittareiden nopeampi käyttöönotto; nopeuttaa investointeja energiatehokkuuteen edistämällä rahoitusjärjestelmiä yksityisten investointien houkuttelemiseksi ja tukemalla apua tarvitsevia kotitalouksia; lisää panostusta politiikkatoimiin, joiden tarkoituksena on vihreän siirtymän edellyttämien taitojen ja osaamisen tuottaminen ja hankkiminen.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta

Puheenjohtaja