



Brussel, 30 juni 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

**NOTA**

---

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	9848/1/23 REV 1
nr. Comdoc.:	COM(2023) 622 final
Betreft:	AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Portugal

---

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op aanbeveling COM(2023) 622 final van de Commissie en is besproken door de Raad en de Europese Raad.

## AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

### **over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Portugal**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid<sup>1</sup>, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden<sup>2</sup>, en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad<sup>3</sup>, waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit ("de faciliteit") werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De faciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt de faciliteit bij tot economisch en inclusief herstel en de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name hervormingen en investeringen om de groene en de digitale transitie te stimuleren en om de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de Unie te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de faciliteit is op 30 juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

<sup>3</sup> Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (2) Op 22 november 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2023 en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2023 voor coördinatie van het economisch beleid. Op 23 maart 2023 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2023, die rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid draaien. Op 22 november 2022 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwing-mechanismeverslag 2023 aangenomen, waarin zij Portugal heeft aangemerkt als een van de lidstaten die door onevenwichtigheden geraakt kunnen zijn of het risico lopen daardoor geraakt te worden. Derhalve zou er een diepgaande evaluatie nodig zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerp-begrotingsplan 2023 van Portugal. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, alsook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone<sup>4</sup> (de "aanbeveling van 2023 over de eurozone") op 16 mei 2023 aangenomen en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 13 maart 2023.

---

<sup>4</sup> Aanbeveling van de Raad van 16 mei 2023 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 180 van 23.5.2023, blz. 1).

- (3) Hoewel de economieën in de Unie blijf geven van opvallende veerkracht, blijft de geopolitieke context een negatief effect hebben. De economische en sociale beleidsagenda van de Unie, die resoluut achter Oekraïne staat, is erop gericht om op korte termijn de negatieve gevolgen van energieschokken voor zowel kwetsbare huishoudens als bedrijven te beperken en op middellange termijn de inspanningen ter verwezenlijking van de groene en de digitale transitie, de ondersteuning van duurzame en inclusieve groei, de bewaking van de macro-economische stabiliteit en de vergroting van de veerkracht vol te houden. De agenda is ook sterk gericht op het vergroten van het concurrentievermogen en de productiviteit van de Unie.
- (4) Op 1 februari 2023 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met de titel "Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk" ("het industrieel plan voor de Green Deal"). Het doel van het industrieel plan voor de Green Deal is om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de Unie te versterken en een snelle transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen. Het vormt een aanvulling op de lopende inspanningen in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU. Het heeft ook tot doel een omgeving te scheppen die gunstiger is voor het opschalen van de productiecapaciteit van de Unie voor de nettonultechnologieën en -producten die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de Unie te halen, en voor het verzekeren van toegang tot relevante kritieke grondstoffen, onder meer door de sourcing ervan te diversifiëren, geologische hulpbronnen in de lidstaten naar behoren te exploiteren en grondstoffen zoveel mogelijk te recyclen. Het industrieel plan voor de Green Deal is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingsklimaat, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Op 16 maart 2023 heeft de Commissie nog een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030", die is gestructureerd rond negen elkaar versterkende aanjagers, met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. In de mededeling worden beleidsprioriteiten vastgesteld die bedoeld zijn om actief te zorgen voor structurele verbeteringen, gerichte investeringen en regelgevingsmaatregelen voor het concurrentievermogen van de Unie en haar lidstaten op lange termijn. Onderstaande aanbevelingen dragen bij tot de verwezenlijking van deze prioriteiten.

- (5) In 2023 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de faciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen van 2019, 2020 en 2022 blijven onverminderd relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.
- (6) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad<sup>5</sup> (de "REPowerEU-verordening"), die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van Russische fossiele brandstoffen snel af te bouwen. Dit zal bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. De REPowerEU-verordening stelt de lidstaten in staat een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken. Die hervormingen en investeringen stimuleren ook het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de Unie zoals uiteengezet in het industrieel plan voor de Green Deal, en gaan in op de energiegerelateerde landspecifieke aanbevelingen die in 2022 en, indien van toepassing, in 2023 aan de lidstaten zijn gedaan. Met de REPowerEU-verordening wordt een nieuwe categorie ingevoerd van niet terug te betalen financiële steun die ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld om nieuwe energiegerelateerde hervormingen en investeringen in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen te financieren.

---

<sup>5</sup> Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

- (7) Op 8 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024 ("de mededeling van 8 maart 2023"), die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken. De Commissie heeft eraan herinnerd dat de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 wordt gedeactiveerd. Zij heeft verzocht om een begrotingsbeleid in 2023-2024 dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn waarborgt en de potentiële groei op duurzame wijze verhoogt, en heeft de lidstaten verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's 2023 uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) wordt nageleefd en de schuld voortdurend op plausibele wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De Commissie heeft de lidstaten ook verzocht de nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok, geleidelijk af te schaffen, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Zij heeft erop gewezen dat indien de steunmaatregelen zouden moeten worden verlengd vanwege hernieuwde druk van de energieprijzen, de lidstaten deze beter moeten richten op kwetsbare huishoudens en bedrijven. De Commissie heeft verklaard de begrotingsaanbevelingen te kwantificeren en te differentiëren. Bovendien zouden de begrotingsaanbevelingen moeten worden geformuleerd op basis van de netto primaire uitgaven, zoals voorgesteld in haar mededeling van 9 november 2022 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance. De Commissie heeft aanbevolen dat alle lidstaten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de faciliteit en andere Uniefondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. De Commissie heeft aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen.

- (8) Op 26 april 2023 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend om een omvattende hervorming van de Unieregels inzake economische governance door te voeren. De voorstellen moeten vooral de houdbaarheid van de overheidsschuld verbeteren en tegelijkertijd in alle lidstaten via hervormingen en investeringen duurzame en inclusieve groei bevorderen. Met deze voorstellen streeft de Commissie ernaar de nationale verantwoordelijkheid te vergroten, het kader te vereenvoudigen en de focus meer te leggen op de middellange termijn, in combinatie met doeltreffende en coherenter handhaving. Volgens de conclusies van de Raad van 14 maart 2023 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance is het de bedoeling om de wetgevingswerkzaamheden in 2023 af te ronden.
- (9) Op 22 april 2021 heeft Portugal overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal<sup>6</sup> vastgesteld. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 een besluit heeft vastgesteld waarin wordt verklaard dat Portugal de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.
- (10) Portugal heeft op 29 april 2023 zijn nationaal hervormingsprogramma 2023 ingediend en op 29 april 2023 zijn stabiliteitsprogramma 2023, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2023 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Portugal over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

---

<sup>6</sup> Doc. ST 10149/21 + ADD 1 REV 1.

- (11) Op 24 mei 2023 heeft de Commissie het landverslag 2023 voor Portugal gepubliceerd. Daarin wordt de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2022 heeft aangenomen, en wordt de balans opgemaakt van de uitvoering door Portugal van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse worden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangegaan in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook is de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding en van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

- (12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Portugal een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 24 mei 2023. De Commissie heeft geconcludeerd dat Portugal wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. In het bijzonder de kwetsbaarheden in verband met de hoge particuliere, overheids- en buitenlandse schuld nemen wel af, maar blijven aanwezig. Na een tijdelijke onderbreking wegens het uitbreken van de COVID-19-pandemie zijn de schuldquoten van de particuliere sector en de overheid in 2021 weer gaan dalen en zullen zij naar verwachting blijven afnemen onder invloed van de economische groei. Hoewel ze nu onder de niveaus van vóór de pandemie liggen, blijven ze hoog. De duidelijk negatieve netto internationale investeringspositie verbeterde ook, zowel voor als na de pandemie, en de buitenlandse schuld zal naar verwachting verder afnemen, ondersteund door aanhoudende economische groei ondanks enige vertraging in 2023. Het kleine tekort op de lopende rekening is in 2022 iets verslechterd als gevolg van de hogere energieprijzen, maar die achteruitgang werd afgezwakt door het verdere duidelijke herstel van de export, vooral in het toerisme. Verwacht wordt dat de aanhoudende daling van de energieprijzen en een verdere toename van de export in het toerisme, alsook het lopende beleid ter ondersteuning van energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen de lopende rekening in evenwicht zullen brengen en de aanpassing van de netto internationale investeringspositie verder zullen ondersteunen. De huizenprijzen zijn gedurende verscheidene jaren sterk gestegen, terwijl de niet-renderende leningen verder zijn afgenomen van een reeds gematigd niveau. De verdere vermindering van de kwetsbaarheden zou belemmerd kunnen worden door het effect van de verkrapping van de financiële voorwaarden en een onzeker extern klimaat, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de economische groei. De beleidsmatige vooruitgang is gunstig, met name wat het herstel- en veerkrachtplan betreft, en doorgaan met de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan zou verdere verbeteringen moeten opleveren.
- (13) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens daalde het overheidstekort van Portugal van 2,9 % van het bbp in 2021 tot 0,4 % in 2022, terwijl de overheidsschuld daalde van 125,4 % van het bbp aan het eind van 2021 tot 113,9 % aan het eind van 2022.

- (14) Het overheidssaldo is beïnvloed door de budgettaire beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. In 2022 omvatten de inkomstenverlagende budgettaire beleidsmaatregelen een algemene verlaging van de brandstofbelasting en bevrozing van het geactualiseerde koolstoftarief in het kader van de brandstofbelasting, en bestonden de uitgavenverhogende budgettaire beleidsmaatregelen onder meer uit een eenmalige betalingssteun in oktober 2022 omvatten aan verschillende bevolkingsgroepen, zoals gepensioneerden, werknemers, kinderen en jongeren, eenmalige uitkeringen aan huishoudens met een laag inkomen die het kwetsbaarst zijn voor de stijgende energieprijzen, en een toekenning aan het nationale elektriciteitsnet om de nettarieven te verlagen. De Commissie raamt de nettobegrotingskosten van die maatregelen op 2,0 % van het bbp in 2022. Tegelijkertijd zijn de geraamde kosten van de tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID19-crisis van 2,0 % van het bbp in 2021 gedaald tot 0,8 % van het bbp in 2022.
- (15) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Portugal aanbevolen<sup>7</sup> om in 2022 gebruik te maken van de faciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijk een prudent begrotingsbeleid te voeren. Bovendien heeft de Raad Portugal aanbevolen om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden en de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken.

---

<sup>7</sup> Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Portugal (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 102).

- (16) Volgens de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers<sup>8</sup> in 2022 ondersteunend met -1,5 % van het bbp. Zoals aanbevolen door de Raad is Portugal het herstel blijven ondersteunen met investeringen die moeten worden gefinancierd uit de faciliteit. De met subsidies uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 1,2 % van het bbp in 2022 (1,7 % van het bbp in 2021). Deze daling van de uitgaven in 2022 was het gevolg van de lagere uitgaven die door andere Uniefondsen werden gefinancierd, terwijl de uitgaven die door de faciliteit werden gefinancierd in 2021 en 2022 stegen. De nationaal gefinancierde investeringen zorgden voor een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers<sup>9</sup>. Portugal heeft de nationaal gefinancierde investeringen dus niet in stand gehouden, hetgeen niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad. Tegelijkertijd heeft de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers geleverd van 1,9 procentpunten. Deze aanzienlijk expansieve bijdrage omvatte het extra effect van maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten (extra nettobegrotingskosten ten belope van 2,0 % van het bbp). Portugal heeft dus de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven voldoende beperkt.
- (17) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses in het stabiliteitsprogramma 2023 ten grondslag ligt, is voor 2023 voorzichtig en komt voor de periode daarna overeen met de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2023 met 1,8 % en in 2024 met 2,0 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een sterkere groei van het reële bbp van 2,4 % in 2023 en een iets lagere groei van 1,8 % in 2024. Het verschil is te verklaren door een hogere groeibijdrage van de netto-uitvoer in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie, terwijl de regering zowel in 2023 als in 2024 een hogere investeringsgroei verwacht.

---

<sup>8</sup> De begrotingskoers wordt gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis maar met inbegrip van uitgaven die worden gefinancierd met niet terug te betalen steun (subsidies) uit de faciliteit en andere Uniefondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn. Zie voor meer details Kader 1 in de statistische begrotingstabellen.

<sup>9</sup> Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven hebben een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunten van het bbp geleverd.

- (18) De regering verwacht in haar stabiliteitsprogramma 2023 dat het overheidstekort in 2023 0,4 % van het bbp zal blijven. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen van 113,9 % aan het eind van 2022 tot 107,5 % aan het eind van 2023. In de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 0,1 % van het bbp voor 2023. Dit is lager dan het in het stabiliteitsprogramma 2023 geraamde tekort, voornamelijk omdat in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie een hogere belastingopbrengst wordt verwacht, zowel uit indirecte als directe belastingen. In de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere overheidsschuldquote van 106,2 % aan het eind van 2023. Het verschil is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het gunstiger schuldverminderend verschil tussen groei en rentevoet dat in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt verwacht.

(19) Het overheidssaldo wordt in 2023 naar verwachting nog steeds beïnvloed door de budgettaire beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. Deze bestaan uit maatregelen uit 2022 die zijn verlengd, met name eenmalige uitkeringen aan huishoudens met een laag inkomen die het kwetsbaarst zijn voor de gestegen energieprijzen, de algemene verlaging van de brandstofbelasting en de bevrozing van het geactualiseerde koolstoftarief in het kader van de brandstofbelasting, en maatregelen die al in 2022 zijn aangekondigd maar die in 2023 gevolgen hebben voor het overheidssaldo, zoals de toewijzing ter ondersteuning van de overgangsregeling voor de stabilisatie van de door ondernemingen betaalde gasprijzen die het hele jaar van kracht is. De nettobegrotingskosten van de steunmaatregelen worden in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie geraamd op 0,8 % van het bbp in 2023<sup>10</sup>. De meeste maatregelen in 2023 lijken niet gericht op de kwetsbaarste huishoudens of bedrijven en houden de prijsprikkel om de vraag naar energie terug te dringen en de energie-efficiëntie te verhogen niet volledig in stand. Het bedrag aan gerichte steunmaatregelen waarmee bij de beoordeling van de naleving van de aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022<sup>11</sup> rekening moet worden gehouden, wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie bijgevolg geraamd op 0,3 % van het bbp in 2023 (tegenover 1 % van het bbp in 2022). Tot slot zal het overheidssaldo voor 2023 naar verwachting profiteren van de geleidelijke afschaffing van de tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis, die op 0,8 % van het bbp worden geraamd.

---

<sup>10</sup> Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – indien relevant – kapitaaluitgaven.

<sup>11</sup> Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Portugal (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 181).

- (20) In zijn aanbeveling van 12 juli 2022 heeft de Raad Portugal aanbevolen om in 2023 een prudent begrotingsbeleid te voeren, met name door de groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn<sup>12</sup>, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd moet Portugal klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Portugal is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de faciliteit en andere Uniefondsen.

---

<sup>12</sup> Volgens de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei van Portugal op middellange termijn (tienjaarsgemiddelde) geraamd op 7,6 % in nominale termen.

(21) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie uitgegaan van een expansieve begrotingskoers (-0,7 % van het bbp) bij een hoge inflatie. Dit volgt op een expansieve begrotingskoers in 2022 (-1,5 % van het bbp). Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunten aan de begrotingskoers zal leveren. Dus is de verwachte groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022. De verwachte contractieve bijdrage van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de lagere kosten van de (gerichte en niet-gerichte) steunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op de energieprijsstijgingen (met 1,1 procentpunt van het bbp). De belangrijkste aanjager van de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) is de aanhoudende druk op de lopende overheidsuitgaven, met inbegrip van de lonen en pensioenen in de overheidssector, met name als gevolg van permanente stijgingen van de lonen in de overheidssector en discretionaire pensioenverhogingen. De met subsidies uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zullen in 2023 naar verwachting 2,2 % van het bbp bedragen, terwijl nationaal gefinancierde investeringen naar verwachting een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,3 procentpunten zullen leveren<sup>13</sup>. Portugal is daarom van plan om via de faciliteit en andere Uniefondsen investeringen te financieren, en zal naar verwachting de nationaal gefinancierde investeringen in stand houden<sup>14</sup>. Het land is van plan overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid te financieren, onder meer via projecten voor het koolstofvrij maken van de industrie, de productie van hernieuwbare waterstof en andere hernieuwbare gassen, en de digitalisering van scholen, die gedeeltelijk worden gefinancierd door de faciliteit en andere Uniefondsen.

---

<sup>13</sup> Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunten van het bbp leveren, met name onder invloed van de geraamde verminderde kapitaaloverdrachten aan staatsbedrijven in 2023.

<sup>14</sup> De met subsidies uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 2,2 % van het bbp in 2023, terwijl de nationaal gefinancierde investeringen een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunten aan de begrotingskoers leverden. Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp zullen leveren.

- (22) Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal het overheidstekort in 2024 naar verwachting dalen tot 0,2 % van het bbp. De afname in 2024 wijst voornamelijk op de geplande beheersing van de lopende uitgaven, met name op het gebied van intermediair verbruik, beloning van werknemers en subsidies, in combinatie met een aanhoudende groei aan de ontvangstenzijde. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 103,0 % aan het eind van 2024. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 0,1 % van het bbp in 2024. Dit is iets lager dan het in het stabiliteitsprogramma 2023 geraamde tekort, voornamelijk omdat de Commissie in haar voorjaarsprognose 2023 uitgaat van een sterkere groei van de inkomsten, met name van de belastingen. In de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie wordt uitgegaan van een vergelijkbare overheidsschuldquote van 103,1 % aan het eind van 2024.
- (23) Het stabiliteitsprogramma 2023 bevat geen informatie over de uitfasering van energiesteunmaatregelen in 2024. De Commissie gaat momenteel uit van de volledige uitfasering van de energiesteunmaatregelen in 2024. Dat is gebaseerd op de veronderstelling dat de energieprijzen niet opnieuw zullen stijgen.

- (24) Verordening (EG) nr. 1466/97 roept op tot een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn met 0,5 % van het bbp als benchmark<sup>15</sup>. Rekening houdend met overwegingen inzake budgettaire houdbaarheid zou volgens de Commissie een verbetering van het structurele saldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024 passend zijn. Om een dergelijke verbetering te bewerkstelligen, mag de groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven<sup>16</sup> in 2024 volgens de methode van de Commissie niet meer dan 1,8 % bedragen, zoals in deze aanbeveling tot uiting komt. Tegelijkertijd moeten de resterende energiesteunmaatregelen (die momenteel door de Commissie worden geraamd op 0,8 % van het bbp in 2023) in 2023 geleidelijk worden afgeschaft, indien de ontwikkelingen op de energiemarkt dat toelaten en te beginnen bij de minst gerichte maatregelen, en moeten de daarmee samenhangende besparingen worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen.
- (25) Bij ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie uitgegaan van een groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven met 2,8 % in 2024, hetgeen boven het aanbevolen groeipercentage ligt. De in de voorjaarsprognose 2023 van de Commissie voorspelde aanpassing is minder groot dan de besparingen die voortvloeien uit de volledige uitfasering van de energiesteunmaatregelen. Dit is het gevolg van maatregelen met een naar verwachting permanent stijgend effect op de uitgaven, alsmede van inkomstenverlagende hervormingen van de inkomstenbelasting.

---

<sup>15</sup> Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vereist ook een aanpassing van meer dan 0,5 % van het bbp voor lidstaten met een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp of met meer aantoonbare risico's voor de houdbaarheid van de schulddispositie.

<sup>16</sup> Netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief rente-uitgaven en conjuncturele werkloosheidsuitgaven.

- (26) Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zullen de overheidsinvesteringen naar verwachting stijgen van 3,2 % van het bbp in 2023 tot 3,4 % van het bbp in 2024. De hogere investeringen zijn toe te schrijven aan hogere nationaal gefinancierde investeringen en investeringen die door de Unie worden gefinancierd, namelijk via de faciliteit. Het stabiliteitsprogramma 2023 heeft betrekking op hervormingen en investeringen die naar verwachting zullen bijdragen tot budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei. Deze hervormingen en investeringen bevatten maatregelen om het beheer van de overheidsfinanciën te moderniseren en te vereenvoudigen en om de informatiesystemen voor het beheer van de overheidsfinanciën te verbeteren, zoals de ontwikkeling van een model voor monitoring van de budgettaire en financiële uitvoering van de algemene overheid, het operationeel maken van de boekhoudkundige overheidsentiteit en de integratie van programmabudgettering en uitgaventoetsing in het reguliere begrotingsproces, die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan.

(27) Het stabiliteitsprogramma 2023 schetst een begrotingstraject op middellange termijn tot 2027. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal het overheidstekort geleidelijk dalen tot 0,1 % van het bbp in 2025, in 2026 een evenwichtige begrotingspositie bereiken en daarna in 2027 een klein overschot van 0,1 % van het bbp behalen. Het overheidstekort zal dus volgens de planning gedurende de looptijd van het programma onder de 3 % van het bbp blijven. Volgens het stabiliteitsprogramma 2023 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen van 103,0 % van het bbp aan het eind van 2024 tot 92,0 % van het bbp aan het eind van 2027. Een groeivriendelijker samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de overheidsbegroting, zou de budgettaire houdbaarheid van Portugal op lange termijn versterken en tegelijkertijd het ondernemingsklimaat verbeteren en bijdragen tot duurzame en inclusieve groei. Het Portugese belastingstelsel maakt veel gebruik van belastingvoordelen, met meer dan 500 belastingvoordelen verspreid over meer dan 60 wetteksten. Dit vergroot de complexiteit en vermindert de transparantie van het stelsel, terwijl er tegelijkertijd inkomsten worden gederfd. De kostenefficiëntie van de bestaande belastingvoordelen zou gebaat zijn bij een systematische monitoring en beoordeling, waardoor aanzienlijke verbeteringen op dit gebied mogelijk zijn. Bovendien wordt door toeslagen van staatswege en van gemeenten het vennootschapsbelastingstelsel gecompliceerd, hetgeen een extra lasten creëert voor zowel de belastingdienst als de bedrijven. De efficiëntie van de Portugese belastingdienst zou kunnen worden verbeterd om vrijwillige naleving aan te moedigen en tegelijkertijd belastingontduiking en fraude te helpen terugdringen. De administratieve kosten van de belastinginning zijn hoog en zijn de afgelopen jaren verder gestegen (met ongeveer 5 % van 2018 tot 2020). Tegelijkertijd lijkt het betalen van belastingen in Portugal meer tijd in beslag te nemen dan in andere lidstaten. De toch al hoge nog openstaande belastingschuld bleef stijgen (eind 2020 bedroeg deze 45,9 % van de totale belastinginkomsten, ruim boven het Uniegemiddelde).

(28) Het vermogen van de uitkeringen in het kader van het Portugese socialebeschermingsstelsel om de armoede terug te dringen, is gering en is het in 2021 verder afgenomen, terwijl de ontwikkeling van het percentage mensen dat risico op armoede loopt tot de slechtste in de Unie behoorde (een stijging met 2,4 procentpunten), tegen een achtergrond van algemene stabiliteit in de meeste lidstaten. De toereikendheid van het minimuminkomen blijft laag en ligt ruim onder de armoedegrens. Deze cijfers doen twijfel rijzen over het vermogen van Portugal om de armoedebestrijdingsdoelstellingen in het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten te verwezenlijken. Tegelijkertijd blijft het stelsel van sociale bescherming complex, aangezien verschillende soorten sociale uitkeringen soortgelijke doelstellingen lijken te dienen. De resulterende complexiteit en versnippering leidt tot relatief lage gebruikspercentages en het ontbreken van een doeltreffende focus op de mensen die dit het hardst nodig hebben, wat de dekking en uiteindelijk de toereikendheid van de sociale uitkeringen belemmert. De vereenvoudiging van de bestaande uitkeringen in combinatie met een tijdige uitvoering van de nationale strategie voor armoedebestrijding zal Portugal beter in staat stellen toekomstige sociale uitdagingen het hoofd te bieden.

(29) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.2 van bijlage V bij die verordening bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. De uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Portugal is aan de gang, al bestaat er risico op enige vertraging. Portugal heeft twee betalingsaanvragen ingediend, overeenkomend met 58 mijlpalen en streefdoelen in het herstel- en veerkrachtplan en resulterend in een totale uitbetaling van 2,98 miljard EUR. Het Portugese herstel- en veerkrachtplan is ambitieus en complex van aard. Een sterke governance en een voortdurende monitoring van het plan zijn van essentieel belang om het risico van vertragingen tot een minimum te beperken. De opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Portugal op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische en doeltreffende betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan dat plan, om te zorgen voor een breed gedragen verantwoordelijkheid voor de algehele beleidsagenda. Op 26 mei 2023 heeft Portugal een herziene versie van zijn plan ingediend, met nieuwe maatregelen, waaronder een REPowerEU-hoofdstuk, waarin rekening is gehouden met de verhoogde maximale financiële bijdrage<sup>17</sup>. Overeenkomstig artikel 14, lid 6, van Verordening (EU) 2021/241 heeft Portugal ook een aanvraag ingediend voor aanvullende steun in de vorm van leningen in het kader van de faciliteit.

---

<sup>17</sup> De maximale financiële bijdrage voor Portugal is op 30 juni 2022 geactualiseerd tot een bedrag van 15,5 miljard EUR aan subsidies, in overeenstemming met artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

- (30) De Commissie heeft alle programmeringsdocumenten voor het cohesiebeleid van Portugal in 2022 goedgekeurd. Het is van cruciaal belang om de cohesiebeidsprogramma's in aanvulling op en in synergie met het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, snel uit te voeren om de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, de economische en sociale veerkracht te vergroten en een evenwichtige territoriale ontwikkeling in Portugal tot stand te brengen.
- (31) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan en in de programma's van het cohesiebeleid aan bod komen, wordt Portugal geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met de circulaire economie, energie en de groene transitie.
- (32) Portugal ligt ver onder het Uniegemiddelde wat betreft de vooruitgang naar een circulaire economie, de productiviteit van de hulpbronnen in de industrie en de indicatoren voor afvalstoffenbeheer, met duidelijke regionale verschillen. Het gemiddelde stedelijke recyclingpercentage is bijzonder laag (30,5 % in 2021, ver verwijderd van de Uniedoelstelling van 50 % in 2020) en verschilt per regio. Er zijn aanzienlijke inspanningen nodig om de Uniedoelen voor de komende tien jaar te halen, waaronder het recyclen van 55 % van het stedelijk afval in 2025. Er zijn verbeteringen nodig om ervoor te zorgen dat afval meer wordt voorkomen, beperkt, gescheiden, hergebruikt en gerecycled – conform de hoogste treden in de afvalhiërarchie – waardoor er minder afval naar stortplaatsen en verbrandingsinstallaties gaat, en om de voorzieningen voor het recyclen en verwerken van afval te moderniseren. Voorbeelden van hoe deze doelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt, zijn het verhogen van de tarieven voor stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, het invoeren van een heffing voor restafval en het verhogen van de kosten voor gemeenten die de recyclingdoelen niet halen. Bovendien kan het proces worden versneld door de gescheiden inzameling van afval uit te breiden en regelingen zoals een diftar-systeem, statiegeld en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verder te ontwikkelen.

(33) Ondanks de vooruitgang, die ook in de context van de energiecrisis is geboekt, blijft Portugal sterk afhankelijk van ingevoerde fossiele brandstoffen, waarbij olie en gas in 2021 respectievelijk 45 % en 23 % van de energiemix uitmaakten. Bovendien brengt de grote Portugese afhankelijkheid van gas voor de elektriciteitsopwekking risico's met zich mee voor de continuïteit van de energievoorziening, vooral gezien de schaarste aan waterkracht als gevolg van frequentere droogteperioden. Om de inspanningen voor decarbonisatie te versnellen, zou een aantal maatregelen kunnen worden doorontwikkeld die voortbouwen op en verder gaan dan de hervormingen en investeringen die deel uitmaken van Portugals herstel- en veerkrachtplan. Om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te versnellen, zou Portugal een vervolg kunnen geven aan de vooruitgang die het vorig jaar heeft geboekt bij het stroomlijnen van het vergunningsproces, onder meer door de administratieve capaciteit voor het afgeven van vergunningen te vergroten, de digitalisering van de productie van hernieuwbare energiebronnen op te voeren en gunstigere ruimtelijkeordeningsregelingen in te voeren voor offshore-windenergie, waarvan het potentieel nog steeds onvoldoende wordt benut. Verdere actie ter bevordering van zelfverbruik, inclusief zonnepanelen op daken, en van hernieuwbare-energiegemeenschappen zou ook nuttig zijn. Hoewel het aantal hernieuwbare-energiegemeenschappen in Portugal toeneemt, is het nog steeds laag, en er is ruimte om de vergunningverlening te vergemakkelijken en stimulerende maatregelen in te voeren.

(34) Naarmate meer hernieuwbare energiebronnen worden geïntegreerd, zullen verdere investeringen om de opslag- en netwerkcapaciteit uit te breiden essentieel zijn om de balans op het stroomnet te waarborgen. Portugal kan baat hebben bij het versterken van de elektriciteitsinterconnecties, aangezien het interconnectieniveau met Spanje nog steeds laag is in vergelijking met de doelstellingen voor 2030. De staat van het transmissie- en distributienet kan worden verbeterd door versterking van het interne net, extra investeringen in elektriciteitsopslag en verdere digitalisering van het net. De relatief geringe verspreiding van slimme meters belemmert de ontwikkeling van een gedecentraliseerd systeem van hernieuwbare energieproductie. Om de grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in gebouwen aan te pakken en het energieverbruik te verminderen, moet Portugal zijn inspanningen op het gebied van energie-efficiëntie opvoeren tot boven hetgeen in het Portugese herstel- en veerkrachtplan en in de Portugese programma's van het cohesiebeleid is vastgesteld. Verdere maatregelen moeten ook bijdragen om het grote aandeel van de Portugese bevolking dat in energiearmoede verkeert te verminderen. Meer inspanningen om grondige renovaties te stimuleren, onder meer door het verlenen van technische bijstand aan aanvragers, zouden de uitvoering van renovatieprojecten kunnen versnellen. Bovendien zou Portugal baat kunnen hebben bij een versterkt systeem voor financiële regelingen om particuliere investeringen voor energie-efficiënte renovatie te stimuleren. Op die manier zou Portugal meer op subsidies gebaseerde middelen kunnen richten op huishoudens die dat nodig hebben. Het aardgasverbruik van Portugal is in de periode tussen augustus 2022 en maart 2023 met 16 % gedaald ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde periode in de voorgaande vijf jaar, waarmee het streefdoel van 15 %, dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad<sup>18</sup>, is overtroffen. Portugal zou op grond van Verordening (EU) 2023/706 van de Raad<sup>19</sup> tot 31 maart 2024 zijn inspanningen kunnen voortzetten om de gasvraag tijdelijk te verminderen.

---

<sup>18</sup> Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (PB L 206 van 8.8.2022, blz. 1).

<sup>19</sup> Verordening (EU) 2023/706 van de Raad van 30 maart 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2022/1369 wat betreft de verlenging van de vraagreductieperiode voor gasvraag-reductiemaatregelen en de versterking van de rapportage en monitoring van de uitvoering van die maatregelen (PB L 93 van 31.3.2023, blz. 1).

- (35) Het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden in sectoren en beroepen die van essentieel belang zijn voor de groene transitie, met inbegrip van productie, uitrol en onderhoud van nettonultechnologieën, leidt tot knelpunten in de transitie naar een nettonuleconomie. Hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels die inspelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt en gerichte bij- en omscholingsmaatregelen zijn van cruciaal belang om tekorten aan vaardigheden aan te pakken en arbeidsintegratie en -verschuivingen te bevorderen. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten die maatregelen toegankelijk zijn, met name voor de personen voor wie en in de sectoren en regio's waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn. Portugal kampt met een tekort aan vaardigheden die nodig zijn voor de groene transitie, met name in de bouw- en de productiesector. Het land zou gebaat zijn bij een versterking van zijn beleid voor bij- en omscholing in verband met de groene transitie.
- (36) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2023 onderzocht, en zijn advies<sup>20</sup> daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.

---

<sup>20</sup> Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

- (37) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde i) de houdbaarheid van de schuld in stand te houden en af te zien van generieke steun voor de geaggregeerde vraag in 2023, de genomen begrotingsmaatregelen om de impact van de hoge energieprijzen te verlichten doelgerichter te maken en na te denken over passende manieren om de steun af te bouwen naarmate de druk van de energieprijzen afneemt; ii) een hoog niveau van overheidsinvesteringen te handhaven en particuliere investeringen te bevorderen om de groene en de digitale transitie te ondersteunen; iii) loonontwikkelingen te ondersteunen die het verlies aan koopkracht verzachten en tegelijkertijd tweederonde-effecten op de inflatie te beperken, actief arbeidsmarktbeleid verder te verbeteren en tekorten aan vaardigheden tegen te gaan; iv) het ondernemingsklimaat te verbeteren en ervoor te zorgen dat energiesteun aan bedrijven kosteneffectief en tijdelijk is, en gericht is op levensvatbare ondernemingen en stimulansen voor de groene transitie handhaaft; en v) de macrofinanciële stabiliteit in stand te houden en risico's te monitoren en tegelijkertijd te blijven werken aan de voltooiing van de bankenunie. Voor Portugal dragen de aanbevelingen 1, 2 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en derde aanbeveling in de aanbeveling van 2023 over de eurozone.
- (38) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van haar beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2023 en het stabiliteitsprogramma 2023 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in aanbeveling 1 weergegeven. Het in aanbeveling 1 bedoelde beleid helpt om kwetsbaarheden aan te pakken die verband houden met de overheidsschuld. Aanbeveling 2 draagt bij tot de aanpak van aanbeveling 1. De beleidsmaatregelen bedoeld in aanbeveling 1 dragen bij tot zowel de aanpak van onevenwichtigheden als de uitvoering van de aanbevelingen in de aanbeveling van 2023 over de eurozone, in overeenstemming met overweging 37,

BEVEELT AAN dat Portugal in 2023 en 2024 de volgende acties onderneemt:

1. Zo spoedig mogelijk in 2023 en 2024 de geldende noodsteunmaatregelen voor energie afbouwen, met gebruikmaking van de daarmee samenhangende besparingen om het overheidstekort terug te dringen. Indien hernieuwde stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, ervoor zorgen dat dergelijke steunmaatregelen gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn, en stimulansen voor energiebesparing behouden.

Zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 1,8 %<sup>21</sup>, tenzij Portugal, volgens ramingen, met een hoger referentiepercentage voor de toename van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn van -0,5 % van het bbp kan halen, onder meer indien de rente-uitgaven lager zijn dan momenteel door de Commissie wordt voorspeld.

Nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand houden en zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies in het kader van de faciliteit en andere Uniefondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen.

Voor de periode na 2024 blijven streven naar een begrotingsstrategie op middellange termijn van geleidelijke en duurzame consolidatie, in combinatie met investeringen en hervormingen die bevorderlijk zijn voor een hogere duurzame groei, teneinde een prudente begrotings-situatie op middellange termijn tot stand te brengen.

De doeltreffendheid van het belasting- en socialebeschermingsstelsel verbeteren, voornamelijk door vereenvoudiging van beide kaders te prioriteren, de efficiëntie van beide administraties te verhogen en de bijbehorende administratieve lasten te verlagen.

---

<sup>21</sup> Dit komt naar schatting overeen met een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024, zoals beschreven in overweging 24.

2. De uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan versnellen, mede door te zorgen voor een adequate administratieve capaciteit en, na de recente indiening van het addendum, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk en de aanvraag voor een aanvullende lening, snel van start gaan met de uitvoering van de bijbehorende maatregelen. Voortgaan met de snelle uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid, in nauwe complementariteit en synergie met het herstel- en veerkrachtplan.
3. De omstandigheden voor de transitie naar een circulaire economie verbeteren, met name door meer in te zetten op het voorkomen, recyclen en hergebruiken van afval, zodat minder afval naar stortplaatsen en verbrandingsinstallaties gaat.
4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen. De inzet van hernieuwbare energiebronnen verder versnellen door de vergunningen verder te vereenvoudigen en te digitaliseren, zodat meer windenergie, met name offshore, en zonne-energie kan worden geproduceerd, en door zelfverbruik en hernieuwbare-energiegemeenschappen te bevorderen. De interconnectiecapaciteit voor elektriciteit vergroten en het net voor elektriciteitstransmissie en -distributie verbeteren, waardoor investeringen in elektriciteitsopslag en digitalisering van het net, inclusief een snellere uitrol van slimme meters, mogelijk worden. De investeringen in energie-efficiëntie versnellen door financiële regelingen te bevorderen om particuliere investeringen aan te trekken en huishoudens in nood te ondersteunen. De beleidsinspanningen opvoeren die gericht zijn op het voorzien in en verwerven van vaardigheden en competenties die nodig zijn voor de groene transitie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*

*De voorzitter*

---