



Bryssel den 13 juni 2022
(OR. fr, en)

9756/22

ECOFIN 546
UEM 150
SOC 341
EMPL 223
COMPET 444
ENV 541
EDUC 214
RECH 337
ENER 253
JAI 807
GENDER 86
ANTIDISCRIM 66
JEUN 97
SAN 342

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9409/22 - COM(2022) 612 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Frankrikes nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2022

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer och som grundas på kommissionens förslag COM(2022) 612 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Frankrikes nationella reformprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser¹, särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

¹ EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241², genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, och stärker samtidigt resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar också till hållbara offentliga finanser och ökar tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att uppdateras i juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2022 års europeiska planeringstermin. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det sociala åtagandet från Porto som undertecknades den 7 maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Frankrike var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport, som innehöll en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitik och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet³ (*2022 års rekommendation om euroområdet*) den 5 april 2022 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 14 mars 2022.

³ Rådets rekommendation av den 5 april 2022 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C 153, 7.4.2022, s. 1).

- (3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens påverkan på medlemsstaternas ekonomier har märkts genom bland annat högre priser på energi, livsmedel och råvaror samt svagare tillväxtutsikter. De ökande energipriserna slår särskilt hårt mot de mest utsatta hushållen som redan lever i eller riskerar att drabbas av energifattigdom liksom mot de företag som är mest sårbara för energiprishöjningar. Unionen märker också av en exceptionell ström av människor på flykt från Ukraina. De ekonomiska effekterna av Rysslands aggressionskrig har påverkat medlemsstaterna på ett asymmetriskt sätt. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 rådets direktiv 2001/55/EG⁴ för första gången genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382⁵, och därigenom ges fördrivna människor från Ukraina rätt att lagligen vistas i unionen och att få tillgång till skolgång och utbildning, arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård, bostäder och social välfärd.

⁴ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12).

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

- (4) Med hänsyn till den snabbt föränderliga ekonomiska och geopolitiska situationen återupptar den europeiska planeringsterminen den breda politiska samordningen vad gäller ekonomi och sysselsättning 2022, samtidigt som en utveckling sker i enlighet med genomförandekraven i faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt vad som angavs i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Genomförandet av de antagna återhämtnings- och resiliensplanerna är viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdades i 2019 och 2020 års europeiska planeringsterminer. De landsspecifika rekommendationerna från 2019 och 2020 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241, utöver eventuella andra landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då sådana granskade, uppdaterade eller ändrade återhämtnings- och resiliensplaner lämnades in.
- (5) Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten är aktiverad sedan mars 2020. I sitt meddelande av den 3 mars 2021 med titeln *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser* förde kommissionen fram sin ståndpunkt att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i unionen eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Ökad osäkerhet och stora nedåtrisker i de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, liksom exceptionella höjningar av energipriserna och fortsatta störningar i leveranskedjorna, motiverar en förlängning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten under hela 2023.

- (6) I enlighet med riktlinjen i rådets rekommendation av den 18 juni 2021⁶ med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2021 mäts den samlade finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst som en förändring i de primära utgifterna (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen), men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt⁷. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade⁸ primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen) och investeringar.

⁶ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 43).

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

⁸ Som inte finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra unionsmedel.

- (7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med en allmän vägledning för finanspolitiken 2023 (*den finanspolitiska vägledningen*) som syftade till att stödja förberedelserna av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och på så sätt stärka den politiska samordningen. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i vinterprognosen 2022 noterade kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande aggregerad finanspolitisk inriktning 2020–2022 till en i stort sett neutral aggregerad finanspolitisk inriktning 2023, samtidigt som det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 även i fortsättningen bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att låta vägledningen återspeglas i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen åtog sig att noga följa den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin vägledning efter behov, senast i den europeiska planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.
- (8) När det gäller den finanspolitiska vägledningen beaktas i de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökade osäkerheten och ytterligare nedåtrisker samt den högre inflationen jämfört med kommissionens vinterprognos 2022. Mot bakgrund av dessa överväganden måste de finanspolitiska insatserna vara inriktade på att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och en tryggad energiförsörjning samt hålla uppe köpkraften i de mest utsatta hushållen för att mildra effekterna av de ökade energipriserna och bidra till att begränsa inflationstrycket till följd av andrahandseffekter genom riktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel så att den kan anpassas efter de snabbt föränderliga omständigheterna, inbegripet utmaningarna till följd av Rysslands aggressionskrig mot Ukraina när det gäller försvar och säkerhet, och bör se olika ut för olika medlemsstater enligt deras finanspolitiska och ekonomiska situation, även vad gäller deras utsatthet för krisen och tillströmningen av fördrivna människor från Ukraina.

- (9) Den 28 april 2021 lämnade Frankrike in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen bedömde enligt artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan⁹. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 som anger att Frankrike på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.
- (10) Den 4 maj 2022 lade Frankrike fram sitt nationella reformprogram för 2022. Frankrike lade inte fram sitt stabilitetsprogram. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Frankrikes halvårsvisa rapporter om framstegen avseende genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2022 års nationella reformprogram.
- (11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Frankrike. Den innehöll en bedömning av hur väl Frankrike hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021, och en utvärdering av Frankrikes genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte alls eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet dem som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I landsrapporten bedömdes också Frankrikes framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, liksom framstegen med att nå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.

⁹ ST 10162/21, ST 10162/21 ADD 1.

- (12) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Frankrike och resultatet offentliggjordes den 23 maj 2022. Kommissionen drog slutsatsen att Frankrike har makroekonomiska obalanser. Sårbarheterna är framför allt kopplade till den höga offentliga skuldsättningen och svag konkurrenskraft, som har gränsöverskridande betydelse, mot bakgrund av låg produktivitetstillväxt.
- (13) Den 23 maj 2022 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. Rapporten behandlade Frankrikes budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2021 överskred fördragets referensvärde på 3 % av bruttonationalprodukten (BNP), samtidigt som den offentliga skulden överskred fördragets referensvärde på 60 % av BNP och inte efterlevde riktmärket för skuldminskning. Rapporten slog fast att underskotts- och skuldkriterierna inte var uppfyllda. I enlighet med meddelandet av den 2 mars 2022 fann kommissionen, vid sin bedömning av alla relevanta faktorer, att efterlevnaden av riktmärket för skuldminskning skulle medföra en alltför krävande tidigarelagd finanspolitisk insats som skulle kunna äventyra tillväxten. Kommissionen anser därför att det med hänsyn till de rådande exceptionella ekonomiska omständigheterna inte är berättigat att kräva efterlevnad av riktmärket för skuldminskning. Som meddelats föreslog kommissionen inte att nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2022, och kommer på nytt att bedöma om det är nödvändigt att föreslå att sådana förfaranden inleds under hösten 2022.

(14) I sin rekommendation av den 20 juli 2020¹⁰ rekommenderade rådet Frankrike att under 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med den allmänna undantagsklausulen, för att effektivt hantera covid-19-pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. Frankrike rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena medger det, driva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Frankrikes underskott i de offentliga finanserna under 2021 från 8,9 % av BNP 2020 till 6,5 %. Frankrikes finanspolitiska åtgärder bidrog till den ekonomiska återhämtningen 2021, samtidigt som de tillfälliga krisåtgärderna minskade från 3,3 % av BNP 2020 till 2,6 % 2021. De åtgärder som Frankrike vidtog 2021 var i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var i de flesta fall tillfälliga eller kompenserades genom uppvägande åtgärder. Samtidigt var vissa av de diskretionära åtgärder som regeringen antog under perioden 2020 till 2021 inte tillfälliga eller kompenserades inte genom uppvägande åtgärder, utan bestod främst av en permanent sänkning av skatterna på produktion från och med 2021 och löneökningar för offentliganställda, främst inom hälso- och sjukvårdssystemet. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade den offentliga bruttoskulden från 114,6 % av BNP 2020 till 112,9 % av BNP 2021.

¹⁰ Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Frankrikes nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Frankrikes stabilitetsprogram 2020 (EUT C 282, 26.8.2020, s. 62).

- (15) Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2022 ett underskott i de offentliga finanserna på 4,6 % av BNP för 2022 och på 3,2 % för 2023. I kommissionens vårprognos 2022 förutses en offentlig skuldkvot på 111,2 % av BNP 2022 och 109,1 % 2023. Enligt kommissionens analys verkar riskerna för skuldållbarheten vara höga på medellång sikt. Enligt kommissionens vårprognos 2022 beräknas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till 1,0 %. Den beräkningen omfattar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Frankrikes potentiella tillväxt.

- (16) Under 2022 fasade regeringen ut de flesta av de åtgärder som vidtogs i samband med covid-19-krisen, så de tillfälliga krisåtgärderna förväntas minska från 2,6 % av BNP 2021 till 0,4 % 2022. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas av de åtgärder som vidtogs för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,7 % av BNP 2022 och förväntas vara utfasade 2023¹¹. Dessa åtgärder består främst i sociala transfereringar till fattigare hushåll, sänkningar av indirekta skatter på energikonsumtion, pristak för grossist- och konsumentpriser och subventioner för energiintensiva företag. Dessa åtgärder har angetts vara tillfälliga. Om energipriserna förblir höga 2023 kan dock vissa av dessa åtgärder bli kvar. Vissa av åtgärderna är inte riktade, särskilt det generella pristaket för el och gas och en direkt subventionerad rabatt på drivmedel. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas också av kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina, som i kommissionens vårprognos 2022 beräknas till 0,1 % av BNP 2022 och 0,1 % 2023¹².

¹¹ Siffrorna motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärder som vidtagits sedan hösten 2021, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹² Det totala antalet fördrivna personer från Ukraina till unionen förväntas successivt öka till 6 miljoner till slutet av 2022, och den geografiska spridningen av dessa personer beräknas utifrån storleken på den diaspora som redan finns, den relativa befolkningen i den mottagande medlemsstaten och den faktiska spridningen av fördrivna personer från Ukraina inom unionen i mars 2022. För budgetkostnader per person grundas beräkningarna på mikrosimuleringsmodellen Euromod från kommissionens gemensamma forskningscentrum, med beaktande av såväl kontantförmåner som människor kan vara berättigade till som naturaförmåner som utbildning och hälso- och sjukvård.

- (17) I sin rekommendation av den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Frankrike att under 2022 utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar till stöd för återhämtningen, men att samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Dessutom bör landet upprätthålla sina nationellt finansierade investeringar. Frankrike rekommenderades också att, när de ekonomiska förhållandena så medger, bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning och säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

(18) Under 2022 förväntas enligt kommissionens vårprognos 2022 den finanspolitiska inriktningen vara stödjande med -1,7 % av BNP¹³. Frankrike planerar att ge fortsatt stöd till återhämtningen genom att använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar, i enlighet med rådets rekommendation. Det positiva bidraget till den ekonomiska verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel förväntas minska med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2021. Minskningen under 2022 beror på tidigarelagt ekonomiskt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2021. Bidraget från nationellt finansierade investeringar förväntas vara neutralt i den finanspolitiska inriktningen 2022¹⁴. Därför planerar Frankrike att upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 ge ett expansivt bidrag på 1,6 procentenhet till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattar den ytterligare effekten från åtgärder för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna (0,5 % av BNP) liksom kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från Ukraina (0,1 % av BNP).

¹³ Om indikatorn ligger på minus innebär detta att överskottet i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv.

¹⁴ Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas vara expansivt, 0,2 procentenheter av BNP.

Övriga löpande utgifter omfattar dem som lagts fram i återhämtnings- och resiliensplanen för att hantera de ekonomiska konsekvenserna av konflikten i Ukraina, såsom direkta subventioner till ad hoc-sektorer (0,1 % av BNP), och löneökningar för offentliganställda (0,1 % av BNP). På intäktsidan beräknas också sänkningen av bolagsskatten (0,1 % av BNP) och av fastighetsskatter (0,1 % av BNP) bidra till den expansiva finanspolitiska inriktningen. Den kraftigare ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn beräknas påverka det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter under 2022 genom ökad offentlig konsumtion och ökade sociala förmåner. Enligt kommissionens vårprognos 2022 kompenseras dessa åtgärder och drivkrafter för högre utgifter inte fullt ut av uppvägande åtgärder.

(19) I kommissionens vårprognos 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen 2023 ligga på +0,9 % av BNP vid oförändrad politik¹⁵. Frankrike förväntas fortsätta att använda bidragen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare investeringar till stöd för återhämtningen. Det positiva bidraget till den ekonomiska aktiviteten från de utgifter som finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel, beräknas öka med 0,1 procentenhet av BNP jämfört med 2022, vilket återspeglar det tidigare lagda ekonomiska stödet från faciliteten för återhämtning och resiliens 2021 och 2022. Bidraget från nationellt finansierade investeringar förväntas vara neutralt i den finanspolitiska inriktningen 2023¹⁶. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 0,7 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekter av utfasningen av åtgärder mot höjda energipriser (0,7 % av BNP). Det kontraktiva bidraget från nationellt finansierade löpande utgifter grundar sig därför på att utfasningen av åtgärder för att motverka effekterna av ökade energipriser genomförs som planerat.

¹⁵ Om indikatorn ligger på plus innebär detta att underskottet i de primära utgifterna är högre än den ekonomiska tillväxten på medellång sikt, vilket signalerar att finanspolitiken är kontraktiv.

¹⁶ Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas vara kontraktivt, 0,1 procentenhet av BNP.

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

(21) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar med en preliminär tidsplan för genomförandet som ska slutföras senast den 31 augusti 2026. De bidrar till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Frankrike från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, utöver eventuella landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då en återhämtnings- och resiliensplan antogs. Genomförandet av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan är på god väg. Frankrikes första begäran om utbetalning fick en positiv bedömning av kommissionen, med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande, och ledde till en utbetalning av 7,4 miljarder euro i ekonomiskt stöd (efter avdrag för förfinansiering) den 4 mars 2022. De tillhörande 38 delmålen och målen omfattar reformer på områdena offentliga finanser, arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg. Investeringar har gjorts i energieffektivitet i byggnader (offentliga och privata samt subventionerade bostäder), hållbara transporter (inköp av rena fordon), utfasning av fossila bränslen i industrin, ungdomssysselsättning och utbildning. Flera forskningsstrategier inom viktig grön och digital teknik har validerats och ansökningsomgångar för projekt kommer att inledas under 2022 och 2023.

- (22) Genomförandet av Frankrikes återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Frankrike står för 46,0 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning (med särskilt stora investeringar i energirenovering av byggnader), medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 21,3 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning. Det fullständiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål, kommer att bidra till att Frankrike snabbt kan återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen, samtidigt som landets resiliens stärks. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför återhämtnings- och resiliensplanen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.
- (23) Kommissionen godkände Frankrikes partnerskapsöverenskommelse, som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060¹⁷, den 2 juni 2022. Frankrike lämnade in de flesta av de sammanhållningspolitiska programmen före den 17 mars 2022. I enlighet med förordning (EU) 2021/1060 ska Frankrike beakta de relevanta landsspecifika rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan de sammanhållningspolitiska fonderna och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs också att investeringshinder avlägsnas till stöd för den gröna och den digitala omställningen och en balanserad territoriell utveckling.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (24) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som åtgärdas genom återhämtnings- och resiliensplanen står Frankrike inför ett antal ytterligare utmaningar vad gäller kompetensbrist och användning av förnybar energi. En förstärkning av arbetstagarnas kompetens skulle bidra till ökad arbetsproduktivitet och därmed till att stärka den franska ekonomins övergripande konkurrenskraft.
- (25) Bristen på arbetskraft tilltar, och arbetsgivarna uppger att bristen på kvalificerad arbetskraft är det största hindret för rekrytering i mer än 50 % av fallen, särskilt för jobb som kräver teknisk kompetens för exempelvis den gröna och den digitala omställningen (industrin och byggbranschen). Det tar tid innan nuvarande investeringar i fortbildning och omskolning av arbetstagare ger resultat, och investeringarnas effektivitet skulle kunna undergrävas av att en femtedel av skoleleverna i åldern 15 år har låga grundläggande färdigheter, vilket gör att de i mindre utsträckning tenderar att delta i utbildning senare i livet. De svaga kunskaperna i matematik (där Frankrike placerade sig sist bland de 22 medlemsstater som deltog i undersökningen Trends in International Results in Mathematics and Science in Grade 4 (TIMSS) 2019) och naturvetenskap är särskilt bekymmersamt mot bakgrund av bristen på teknisk kompetens. Utvärderingar visar även att lågutbildade tenderar att delta i mindre utsträckning i fortbildning som leder till kvalifikationer.

- (26) Trots de totalt sett goda resultaten påverkar de stora socioekonomiska och regionala ojämlikheterna i det franska utbildningssystemet nivån på grundläggande färdigheter. Enligt programmet för internationell utvärdering av elevprestationer (Pisaundersökningen) är Frankrike en av de medlemsstater i EU där den socioekonomiska bakgrunden har störst påverkan på elevernas resultat. Indikatorer visar att 35,3 % av femtonåringarna från mindre gynnade förhållanden och 44,5 % av de elever som tillhör första generationens invandrare inte har tillräckliga grundläggande färdigheter i läsning, jämfört med genomsnittet på 20,9 %. För att försöka lösa problemet införde Frankrike 2017 en pilotreform som bestod i att ”halvera klasstorlekarna” under de tidiga skolåren för elever i prioriterade områden för att möjliggöra mer personligt stöd till elever i en miljö som främjar inläring. Den franska revisionsrätten pekade 2021 på brister i skolsystemet som framför allt påverkade studieresultaten för mindre gynnade elever och efterlyste större autonomi för skolorna och utvärderingar av dem. Den låga andelen lärare som deltar i fortbildning och det stora antalet elever per lärare kan förvärra den socioekonomiska ojämlikheten. Lärare i naturvetenskapliga ämnen som arbetar i missgynnade områden tenderar i lägre utsträckning att ha lärarexamen jämfört med övriga medlemsstater. Reformerna av yrkesutbildningssystemen 2018, inbegripet lärlingsutbildningen, och betydande incitament för arbetsgivare ledde till ett ökat antal lärlingar, vilket har haft en positiv effekt på sysselsättningsgraden för nytexaminerade.
- (27) Inom ramen för det mandat som unionens stats- och regeringschefer gav i Versaillesförklaringen syftar kommissionens förslag till en REPowerEU-plan till att så snart som möjligt fasa ut unionens beroende av import av fossila bränslen från Ryssland. I detta syfte har kommissionen för avsikt att identifiera de lämpligaste projekten, investeringarna och reformerna på nationell och regional nivå och på unionsnivå i dialog med medlemsstaterna. Målet med dessa åtgärder är att minska det totala beroendet av fossila bränslen och flytta importen av fossilt bränsle från Ryssland.

(28) Enligt uppgifter från 2020¹⁸ ligger Frankrikes beroende av rysk olja, gas och kol på 9 %, 17 % respektive 34 % under genomsnittet för EU-27. Frankrike har en lägre exponering mot ryska fossila bränslen än unionsgenomsnittet, till stor del beroende på att huvuddelen i den franska energimixen utgörs av kärnkraft (40,6 % av den inhemska bruttoenergiförbrukningen). Andelen fossila bränslen i energimixen är lägre än genomsnittet för EU-27: olja, gas och fasta fossila bränslen (inklusive kol) står för 28,6 %, 15,4 % respektive 2,3 % av den inhemska bruttoenergiförbrukningen i Frankrike. Frankrike har dessutom fyra terminaler för flytande naturgas (LNG), vilket ger större möjlighet att diversifiera importkällorna för gas. Trots det gör den nuvarande geopolitiska situationen och de höga energipriserna det ännu mera angeläget för Frankrike att ytterligare intensifiera sina insatser för att uppfylla de mål för förnybar energi som fastställs i den integrerade nationella energi- och klimatplanen. Förnybar energi utgjorde år 2020 19,1 % av den slutliga energianvändningen (brutto) i Frankrike, vilket ligger under det mål på 23 % som anges i den integrerade nationella energi- och klimatplanen. Det kommer att behövas en ytterligare höjning av ambitionerna när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser, öka andelen förnybar energi och öka energieffektiviteten för att Frankrike ska uppnå målen i 55 %-paketet. Den snabba utfasningen av fossila bränslen i industriprocesser och uppvärmning av byggnader kan stödjas genom ökat offentligt stöd för teknik som små- och storskaliga värmepumpar och geotermisk energi, inbegripet stöd för fjärrvärmenät, liksom genom en snabbare utbyggnad av anaerob nedbrytning ("méthanisation") och annan teknik kopplad till en hållbar produktion av hållbara biogaser som biometan. Sådana investeringar skulle också hjälpa till att minska beroendet av importerad naturgas från Ryssland. En påskyndad utfasning av de kvarvarande subventionerna för fossila bränslen skulle stärka den förnybara energins konkurrenskraft i förhållande till de fossila bränslealternativen. Investeringar i förnybar energi, både på storskalig och decentraliserad nivå, kan också stärka den makroekonomiska motståndskraften och konkurrenskraften genom att öka energitryggheten och innovationen i energisektorn.

¹⁸ Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av naturgas, råolja och stenkol. När det gäller genomsnittet för EU-27 baseras den totala importen på import från länder utanför EU-27. För Frankrike omfattar den totala importen handel inom EU. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter.

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

- (30) Ökad energieffektivitet och minskad energianvändning kommer att hjälpa till att minska utsläppen och beroendet av fossila bränslen. I Frankrike står byggnation och användning av byggnader för 25 % av alla växthusgasutsläpp. I återhämtnings- och resiliensplanen ägnas ett helt avsnitt åt energirenovering av byggnader, som bidrar till hanteringen av relaterade utmaningar genom en bred och övergripande strategi. Åtgärderna omfattar alla typer av byggnader, med en prioritering av offentliga byggnader, men även betydande insatser för renovering av det privata byggnadsbeståndet och subventionerade bostäder och för att öka energieffektiviteten i små företag. Inom ramen för den nationella återhämtnings- och resiliensplanen förstärker Frankrike stödmekanismen för energieffektivitet i byggnader genom att till exempel öka ”värmefonden” med 150 miljoner euro och bidraget för installation av uppvärmning från förnyelsebara energikällor med 1 000 euro. I Frankrikes nationella strategi för minskade koldioxidutsläpp (Stratégie Nationale Bas Carbone) fastställs en ambitiös plan för att minska koldioxidutsläppen från byggnader och helt fasa ut fossila bränslen i uppvärmningen av byggnader fram till 2050. I det nuvarande programmet ”Ma Prime Renov”, som riktar sig till hushåll, ges framför allt bidrag till enstaka renoveringsåtgärder. För att stimulera till mer omfattande energieffektivitetsvinster skulle den politiska ramen kunna förbättras så att den skapar incitament för genomgripande renoveringar och hjälper Frankrike att ytterligare öka energieffektiviteten i byggnadsbeståndet. Den lag om klimat och resiliens som antogs i augusti 2021 syftar till att minska energianvändningen på flera olika sätt, till exempel genom att ge bonusar för elcyklar och inrätta lågutsläppszoner i storstadsområden.
- (31) Ytterligare stöd till gränsöverskridande elsammanlänknings (under utveckling eller planerade) är fortfarande av avgörande betydelse för att integrera en stor andel förnybara energikällor. En tidigareläggning av investeringar i energiinfrastruktur, både nationell och gränsöverskridande, kommer att bidra till minskat beroende av fossila bränslen och särskilt rysk gas. Nya investeringar i infrastruktur och nät bör framtidsäkras där så är möjligt för att stödja den långsiktiga hållbarheten genom att de i framtiden kan återanvändas för hållbara bränslen. Sammanlänknings är avgörande för att den inre energimarknaden ska fungera effektivt genom att resurser slås samman för att uppnå en övergripande försörjningstrygghet.

- (32) Även om den påskyndade omställningen till klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader inom flera sektorer, kan Frankrike, för att minska de socioekonomiska effekterna av omställningen i de regioner som påverkas mest, utnyttja mekanismen för en rättvis omställning inom ramen för sammanhållningspolitiken. Dessutom kan Frankrike använda Europeiska socialfonden+, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057¹⁹, för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.
- (33) Rådet har granskat Frankrikes finanspolitik, med beaktande av kommissionens vårprognos 2022, och dess bedömning återspeglas i rekommendation 1.
- (34) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra de rekommendationer som anges i 2022 års rekommendationen om euroområdet. För Frankrike återspeglas detta i alla fyra rekommendationerna.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013 (EUT L 231, 30.6.2021, s. 21).

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

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Frankrike att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Under 2023 säkerställa att finanspolitiken är försiktig, framför allt genom att begränsa tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna till under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt, med hänsyn till ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Under perioden efter 2023 bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en sund offentligfinansiell ställning och säkerställa en trovärdig och successiv skuldminskning och finanspolitisk hållbarhet på medellång sikt genom successiv konsolidering och successiva investeringar och reformer. Reformera pensionsystemet för att stegvis harmonisera reglerna för de olika pensionsordningarna, för att göra systemet mer rättvist och samtidigt främja dess hållbarhet.

2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021. Snabbt avsluta förhandlingarna med kommissionen om de sammanhållningspolitiska programdokumenten för 2021–2027 i syfte att påbörja genomförandet av dem.
3. Åtgärda kompetensbristen genom att höja andelen personer med grundläggande färdigheter, tillhandahålla ytterligare möjligheter till lärande på arbetsplatsen och förbättra studieresultaten för alla studerande, särskilt genom att anpassa resurser och metoder till behoven hos mindre gynnade studerande och skolor och genom att förbättra arbetsvillkoren och fortbildningen för lärare.
4. Minska det totala beroendet av fossila bränslen. Påskynda användningen av storskaliga och decentraliserade förnybara energikällor genom ökade offentliga investeringar och genom att underlätta privata investeringar, inbegripet genom att ytterligare effektivisera tillståndsförfaranden och tillse att tillståndsmyndigheter har tillräckligt med personal. Förbättra den politiska ramen så att den skapar incitament för genomgripande renoveringar av byggnader. Öka sammanläkningskapaciteten för energi.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande
