



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

9770/22

ECOFIN 559  
UEM 162  
SOC 353  
EMPL 235  
COMPET 456  
ENV 557  
EDUC 226  
RECH 349  
ENER 265  
JAI 820  
GENDER 98  
ANTIDISCRIM 78  
JEUN 109  
SAN 354

**NOT**

|                |                                                                                                                                                            |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| från:          | Rådets generalsekretariat                                                                                                                                  |
| till:          | Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet                                                                                                        |
| Komm. dok. nr: | 9422/22 - COM(2022) 623 final                                                                                                                              |
| Ärende:        | Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Portugals nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Portugals 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) 623 final.

## RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

### **om Portugals nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 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 rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken<sup>1</sup>, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser<sup>2</sup>, 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:

---

<sup>1</sup> EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> EGT L 306, 23.11.2011, s. 25.

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241<sup>3</sup>, 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) 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 Portugal var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. On the same date, the Commission also adopted a recommendation for a Council recommendation on the economic policy of the euro area and a proposal for the 2022 Joint Employment Report, which analyses the implementation of the Employment Guidelines and the principles of the European Pillar of Social Rights. The Council adopted the Recommendation on the economic policy of the euro area<sup>4</sup> ('2022 Recommendation on the euro area') on 5 April 2022 and the Joint Employment Report on 14 March 2022.

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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 anfallskrig har påverkat medlemsstaterna på ett asymmetriskt sätt. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 rådets direktiv 2001/55/EG<sup>5</sup> för första gången genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382<sup>6</sup>, 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.

---

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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 2021<sup>7</sup> med avgivande av rådets yttrande om Portugals 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 sikt<sup>8</sup>. 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 finansierade<sup>9</sup> primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen) och investeringar.
- (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.

---

<sup>7</sup> Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 102).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Som inte finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra unionsmedel.

- (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 anfallskrig 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 22 april 2021 lämnade Portugal 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 Portugals återhämtnings- och resiliensplan<sup>10</sup>. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 som anger att Portugal 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.

---

<sup>10</sup> ST 10149/2021 + ADD 1 REV 1.

- (10) Den 29 april 2022 lämnade Portugal in sitt nationella reformprogram för 2022 och sitt stabilitetsprogram för samma år, i enlighet med den frist som fastställs i artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Portugals halvårsvisa rapporter om framstegen i genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2022 års nationella reformprogram.
- (11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Portugal. Den innehöll en bedömning av hur väl Portugal hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021, och en utvärdering av Portugals 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 Portugals 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.
- (12) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Portugal och resultatet offentliggjordes den 23 maj 2022. Kommissionen drog slutsatsen att Portugal har makroekonomiska obalanser. Landets sårbarhet visar sig framför allt i en hög extern, privat och offentlig skuld i kombination med en låg produktivitetstillväxt.

- (13) Den 14 april 2022 lämnade Portugal in ett nytt utkast till budgetplan för 2022. En fullständig bedömning av den planen kommer att presenteras i ett yttrande från kommissionen i enlighet med artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013<sup>11</sup>.
- (14) I sin rekommendation av den 20 juli 2020<sup>12</sup> rekommenderade rådet Portugal 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. Portugal 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 Portugals underskott i de offentliga finanserna under 2021 från 5,8 % av BNP 2020 till 2,8 %. Portugals finanspolitiska åtgärder bidrog till den ekonomiska återhämtningen 2021, samtidigt som de tillfälliga krisåtgärderna minskade från 2,3 % av BNP 2020 till 2,2 % 2021. De åtgärder som Portugal 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 av uppvägande åtgärder. Samtidigt antog regeringen under perioden 2020–2021 ett antal diskretionära åtgärder som inte var tillfälliga eller kompenserades av uppvägande åtgärder. Dessa utgjordes främst av sjukvårdsrelaterade utgifter, däribland för anställningen av ytterligare sjukvårdspersonal i det nationella sjukvårdssystemet för att öka dess insatsförmåga. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade den offentliga bruttoskulden från 135,2 % av BNP 2020 till 127,4 % av BNP 2021.

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11).

<sup>12</sup> Rådets rekommendation av den 20 juli 2020 om Portugals nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Portugals stabilitetsprogram 2020 (EUT C 282, 26.8.2020, s. 142).

- (15) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i stabilitetsprogrammet är försiktigt 2022 och därefter realistiskt<sup>13</sup>. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att öka med 5,0 % 2022 och med 3,3 % 2023. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2022 en starkare real BNP-tillväxt, 5,8 % 2022 och en lägre real BNP-tillväxt på 2,7 % 2023. Skillnaden beror på en starkare tillväxt i privatkonsumtion och nettoexport i kommissionens prognos för 2022 och en lägre tillväxt i investeringar och nettoexport för 2023. I stabilitetsprogrammet 2022 förväntar sig regeringen att underskottet i de offentliga finanserna minskar till 1,9 % av BNP 2022 och till 0,7 % 2023. Minskningen under 2022 återspeglar i första hand den starka tillväxten inom den ekonomiska verksamheten och upphävandet av de flesta pandemirelaterade nödgåtgärderna. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas den offentliga skuldkvoten minska till 120,8 % av BNP 2022 och minska till 115,4 % 2023. Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2022 ett underskott i de offentliga finanserna för 2022 och 2023 på 1,9 % respektive 1,0 % av BNP. Detta är i linje med det underskott som förväntas i 2022 års stabilitetsprogram för 2022 och något högre för 2023, främst på grund av de högre löpande utgifterna i kommissionens prognos för det sistnämnda året. I kommissionens vårprognos 2022 förutses en liknande offentlig skuldkvot, 119,9 % av BNP 2022 och en liknande offentlig skuldkvot på 115,3 % 2023. Skillnaden för 2022 beror på att kommissionen förväntar sig en starkare tillväxt av BNP i löpande priser under det året. Enligt kommissionens vårprognos 2022 beräknas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10 års genomsnitt) till 1,5 %. Den beräkningen omfattar dock inte effekten av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Portugals potentiella tillväxt.

<sup>13</sup> Det stabilitetsprogram för 2022 som lämnades in till kommissionen och rådet den 29 april 2022 hade ett brytdatum den 25 mars 2022, då det lades fram för det nationella parlamentet. I det utkast till budgetplan för 2022 som Portugal lämnade in till kommissionen och Eurogruppen den 14 april 2022 var det makroekonomiska scenariot för 2022 en aning uppdaterat jämfört med scenariot i stabilitetsprogrammet. Mer i detalj innebar 2022 års utkast till budgetplan en mindre nedskrivning av den reala tillväxten i BNP till 4,9 % under 2022 (från 5,0 % i stabilitetsprogrammet) och en uppskrivning av konsumentprisernas ökningstakt (HICP) till 4,0 % under samma år (från 3,3 % i stabilitetsprogrammet). Trots en något annorlunda sammansättning av de offentliga finanserna i 2022 års utkast till budgetplan bibehölls målet för det offentliga underskottet på 1,9 % av BNP för 2022.

- (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 2,2 % av BNP 2021 till 0,7 % 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 0,6 % av BNP 2022 för att sedan avvecklas helt under 2023<sup>14</sup>. Dessa åtgärder utgörs främst av sociala transfereringar till fattiga hushåll, sänkningar av indirekta skatter på energiförbrukning och subventioner för energiförbrukning. Dessa åtgärder har angetts vara tillfälliga. Om energipriserna förblir höga 2023 skulle dock vissa av dessa åtgärder kunna bli kvar. Vissa av åtgärderna är inte riktade, i synnerhet den allmänna sänkningen av bränsleskatten. Det offentliga underskottet påverkas även av kostnaden för att erbjuda tillfälligt skydd för personer som fördrivits från Ukraina, som i kommissionens vårprognos för 2022 beräknas till 0,1 % av BNP under 2022<sup>15</sup>.
- (17) I sin rekommendation av den 18 juni 2021 rekommenderade rådet att Portugal under 2022 borde använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar som kan stödja återhämtningen, men samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Dessutom bör landet upprätthålla sina nationellt finansierade investeringar. Rådet rekommenderade även Portugal att begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter. Det rekommenderade också Portugal 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.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

- (18) Under 2022 förväntas enligt kommissionens vårprognos 2022 och inbegripet uppgifterna i Portugals stabilitetsprogram 2022 den finanspolitiska inriktningen vara stödjande med - 2,0 % av BNP<sup>16</sup>. Portugal 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 öka med 0,5 procentenhet av BNP jämfört med 2021. Nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,2 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen 2022<sup>17</sup>. Därför planerar Portugal 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 1,1 procentenhet till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattar de ytterligare effekterna av de åtgärder som vidtagits för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av stigande energipriser (0,6 % av BNP), såväl som kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för personer som fördrivits från Ukraina (0,1 % av BNP), samtidigt som en ökning av lönekostnaderna i den offentliga sektorn, utgifter relaterade till en åldrande befolkning och insatsförbrukningen förväntas fortsätta att pressa upp de löpande utgifterna. Framför allt förväntas den större ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn också påverka det expansiva bidraget av nationellt finansierade primära löpande utgifter till den övergripande inriktningen på finanspolitiken 2022 genom att öka utgifterna för den offentliga konsumtionen av varor och tjänster. Portugal förväntas totalt sett begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter under 2022, eftersom det betydande expansiva bidraget av nationellt finansierade löpande utgifter under 2022 främst beror på de åtgärder som vidtagits för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna och kostnaderna för att erbjuda tillfälligt skydd för personer som fördrivits från Ukraina.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas vara expansivt, 0,2 procentenhet av BNP.

- (19) I kommissionens vårprognos 2022 beräknas den finanspolitiska inriktningen 2023 ligga på 0,0 % av BNP vid oförändrad politik<sup>18</sup>. Portugal 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 verksamheten från utgifter som finansieras med bidrag inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel förväntas öka med 0,2 procentenhet av BNP jämfört med 2022. Nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,3 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen 2023<sup>19</sup>. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett kontraktivt bidrag på 0,7 procentenhet till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar effekter av utfasningen av åtgärder mot höjda energipriser (0,6 % av BNP). Samtidigt förväntas den större ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn under 2022 påverka bidraget av nationellt finansierade primära löpande utgifter till den övergripande inriktningen på finanspolitiken 2023 genom ökade utgifter för pensioner och sociala förmåner till följd av indexreglering.
- (20) I stabilitetsprogrammet 2022 förväntas underskottet i de offentliga finanserna successivt minska till 0,3 % av BNP 2024 och nå ett jämviktsläge under 2025. Underskottet i de offentliga finanserna förväntas därför ligga kvar under 3 % av BNP under programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas den offentliga skuldkvoten minska fram till 2025, specifikt med en minskning till 109,8 % av BNP 2024 och en ytterligare nedgång till 105,9 % 2025. Enligt kommissionens analys verkar riskerna för skuldhållbarheten vara höga på medellång sikt.

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas vara expansivt, 0,2 procentenhet av BNP.

- (21) En mer tillväxtfrämjande sammansättning av de offentliga finanserna, både på intäktssidan och utgiftssidan av den offentliga budgeten, skulle öka Portugals finanspolitiska hållbarhet på lång sikt, förbättra företagsklimatet och bidra till en återhämtning för alla. När det gäller Portugals skattesystem finns det uppgifter<sup>20</sup> som visar att landets skatteförmånssystem är relativt svårhanterligt och inte tillräckligt transparent (minst 500 skatteförmåner har identifierats i fler än 60 rättsakter), och att skatteutgifternas ekonomiska effektivitet skulle gynnas av en regelbunden övervakning och bedömning. Vidare påverkas bolagsskattens struktur av statliga och kommunala tilläggsavgifter, vilket medför en komplicerad situation för skattebetalarna och en ytterligare börda för skattemyndigheten. Den preliminära skatten är ofta för hög, vilket leder till betydande återbetalningskrav under det efterföljande året. Den återkommande kostnaden för skatteuppbörd är relativt hög (under 2019 var den omkring 20 % högre än genomsnittet för EU-27), och skattemyndighetens investering i informations- och kommunikationsteknik är låg jämfört med unionsgenomsnittet (5,7 % av myndighetens driftsutgifter 2019, dvs. nära hälften av genomsnittet för EU-27). Mot denna bakgrund skulle en effektivare skatteförvaltning i Portugal bidra till att minska såväl tiden för skattebetalning som nivån på kvarskatten (med 37,1 % av de totala nettointäkterna vid utgången av 2019 var kvarskatten bland de högsta i unionen). När det gäller Portugals system för social trygghet är ändamålsenligheten i de sociala transfereringarna för att minska fattigdom och ojämlikhet sämre än unionsgenomsnittet. Framför allt är minimiinkomsten otillräcklig, bara 37,5 % av fattigdomsgränsen (58,9 % för unionen som helhet). Samtidigt finns det en mängd olika sociala förmåner som verkar tjäna samma mål, vilket ökar komplexiteten. Fragmenteringen av det sociala trygghetssystemet leder till en relativt låg grad av utnyttjande och ett bristande fokus på de som har störst behov, vilket begränsar andelen personer som omfattas och minskar nyttan av de sociala förmånerna. I detta sammanhang är genomförandet av den nationella strategin för fattigdomsbekämpning särskilt viktig.

---

<sup>20</sup> *Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice*, Working Group on Tax Benefits, maj 2019.

- (22) 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 Portugal 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. Framför allt bidrar återhämtnings- och resiliensplanen till att främja investeringar för den gröna och den digitala omställningen. Förbättringar av de offentliga finansernas kvalitet och de statsägda företagens finansiella hållbarhet är centrala delar av planen. Planen är ambitiös när det gäller att stärka hälso- och sjukvårdssystemets resiliens och förbättra tillgången till hälso- och sjukvård och långtidsvård av hög kvalitet. Syftet med planen är att höja befolkningens övergripande kunskapsnivå, däribland när det gäller digitala färdigheter i olika grupper, och att utöka utbudet av yrkesutbildning. Planen omfattar betydande investeringar för att förbättra de sociala tjänsterna, däribland genom att öka tillgången till subventionerade bostäder till rimlig kostnad. Genom planen införs relevanta åtgärder för att minska segmenteringen på arbetsmarknaden, stödja sysselsättning av god kvalitet och skapa och bevara arbetstillfällen. Syftet med planen är i synnerhet att främja invånarnas och företagens användning av digital teknik. Genom planen införs omfattande åtgärder för att öka tillgången till finansiering, särskilt för små och medelstora företag, och att främja privata och offentliga investeringar för landets ekonomiska återhämtning. I planen ingår betydande reformer och investeringar för att locka investeringar i forskning och innovation och att göra dessa mer effektiva och ändamålsenliga. Planen är ambitiös när det gäller att hantera utmaningarna för företagsklimatet och förbättra rättsväsendets effektivitet.

- (23) Genomförandet av Portugals återhämtnings- och resiliensplan förväntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Portugal står för 37,9 % av återhämtnings- och resiliensplanens totala tilldelning, medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 22,1 % 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 Portugal 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.
- (24) Portugal lämnade in den partnerskapsöverenskommelse som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060<sup>21</sup> den 4 mars 2022, medan andra sammanhållningspolitiska program som föreskrivs i den förordningen lämnades in den 4 juni 2022. I enlighet med förordning (EU) 2021/1060 ska Portugal 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.

---

<sup>21</sup> 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).

- (25) Vid sidan av de ekonomiska och sociala utmaningar som behandlas i återhämtnings- och resiliensplanen står Portugal inför ett antal ytterligare utmaningar när det gäller den cirkulära ekonomin. I synnerhet ligger Portugal långt under unionsgenomsnittet för indikatorerna för avfallshantering. Den genomsnittliga återvinningsgraden i kommunerna är låg och minskande, med vissa regionala skillnader. Portugal nådde inte upp till unionsmålet att 50 % av det kommunala avfallet skulle återvinnas senast 2020. Den totala återvinningsgraden var 29 % under 2019 och 26,5 % under 2020 (preliminära uppgifter), jämfört med unionsgenomsnittet på 48 %. Det kommer att krävas betydande insatser för att uppnå unionsmålen för nästa årtionde, däribland målet att 55 % av det kommunala avfallet ska återvinnas senast 2025. Förbättringar behövs för att förebygga, minimera, sortera, återanvända och återvinna avfall, och därigenom undvika att avfallet går till deponering eller förbränning, och för att modernisera anläggningarna för återvinning och behandling. En höjning av avgifterna för deponering och förbränning, införande av en skatt på restavfall och en höjning av avgifterna för kommuner som inte uppfyller återvinningsmålen är några goda exempel på hur dessa mål bättre kan uppnås. Dessutom kan en utökning av källsorteringen av avfall och en ytterligare utveckling av systemen för enhetsbaserad prissättning påskynda processen.
- (26) 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.

- (27) Portugal har en hög andel förnybara bränslen i sin energimix (omkring en tredjedel) och är inte särskilt beroende av fossila bränslen från Ryssland. Olja och gas (främst flytande naturgas, LNG) står emellertid fortfarande för två tredjedelar av landets primära energiförsörjning, med 42 respektive 24 % enligt 2020 års uppgifter. Kolet i elproduktionen fasades ut under 2021, men gasförbrukningen har ökat snabbt under de senaste åren. Detta beror delvis på att vattenkraften har minskat på grund av torka. Tack vare en omfattande användning av LNG kommer endast 10 % av Portugals gasimport från Ryssland, vilket är långt under unionsgenomsnittet på 44 %. Landet importerar varken olja eller kol från Ryssland<sup>22</sup>. Portugal importerar emellertid 100 % av sina fossila bränslen. En minskning av detta importberoende genom ökade klimatambitioner på unionsnivå med inriktning på billigare, säkrare och mer hållbar energi kommer att kräva en ytterligare utbyggnad av Portugals potential för sol- och vindkraft, främst i havsbaserade anläggningar, framför allt genom att förenkla tillståndsförfarandena och utöka den administrativa kapaciteten. En uppgradering av näten för överföring och distribution av elektricitet, däribland med likströmsteknik, i kombination med investeringar för att möjliggöra lagring av el och förnybar vätgas med respektive ytterligare kapacitet för förnybar energi, skulle göra det möjligt att leverera flexibel och snabbt tillgänglig energi, vilket krävs för förvaltningen av ett system med en hög andel förnybara energikällor. Den begränsade utbyggnaden av elsammanlänkningslinjer med Spanien (och i förlängningen med Frankrike) är också en utmaning för resiliensen i Portugals och unionens elsystem. Ytterligare sammanlänkningslinjer över gränserna skulle kunna bidra till en bättre integrering av förnybar kapacitet från Iberiska halvön på den inre marknaden för energi, inbegripet gasinfrastruktur med beredskap för vätgas, eftersom det skulle kunna bidra till att diversifiera gas supply in the internal market and help tap into the long-term potential for renewable hydrogen.

---

<sup>22</sup> 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 Sverige omfattar den totala importen handel inom unionen. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter.

När det gäller att förbättra energieffektiviteten i byggnader skulle investeringarnas effektivitet kunna öka avsevärt genom lämpliga finansieringsprogram, informationskampanjer och utveckling av grön kompetens. In addition, there is a need to further decarbonise the transport sector, including by speeding up the deployment of e-charging infrastructure and advancing key railway, cycling and public transport projects. Det bör noteras att 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 Sverige ska uppnå målen i 55 %-paketet.

- (28) Även om den påskyndade omställningen till klimatneutralitet och utfasningen av fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader inom flera sektorer, kan Sverige, 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 Sverige använda Europeiska socialfonden+, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057<sup>23</sup>, för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.
- (29) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet 2022, och dess yttrande<sup>24</sup> återspeglas i rekommendation 1.
- (30) 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 återhåtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen 2022 om euroområdet. För Portugal återspeglas detta i synnerhet i rekommendationerna 1 och 2.

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

- (31) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och dess bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2022 och stabilitetsprogrammet för samma år. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1, 2 och 4. Rekommendationerna 1 och 2 bidrar även till genomförandet av 2022 års rekommendation för euroområdet, särskilt de första och fjärde rekommendationerna för euroområdet. De finanspolitiska åtgärder som avses i rekommendation 1 bidrar bland annat till att hantera obalanser med koppling till hög statsskuld i samband med låg produktivitetstillväxt. De politiska åtgärder som avses i rekommendation 2 bidrar bland annat till att minska den offentliga, privata och externa skulden, eftersom ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen kommer att främja tillväxten och samtidigt stärka ekonomins resiliens. De politiska åtgärder som avses i rekommendation 4 bidrar bland annat till att hantera sårbarheter med koppling till höga externa skulder på längre sikt.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Portugal att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa en försiktig finanspolitik under 2023, framför allt genom att begränsa ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter till en nivå under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som är mest sårbara för stigande energipriser och till personer 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. For the period beyond 2023, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring credible and gradual debt reduction and fiscal sustainability in the medium term through gradual consolidation, investment and reforms. Improve the effectiveness of the tax and social protection systems, in particular by simplifying both frameworks, strengthening the efficiency of their respective administrations, and reducing the associated administrative burden.

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. Enhance the conditions for a transition towards a circular economy, in particular by increasing waste prevention, recycling and reuse to divert waste away from landfills and incinerators.
4. Reduce overall reliance on fossil fuels, including in the transport sector. Accelerate the deployment of renewables by upgrading electricity transmission and distribution grids, enabling investments in electricity storage and streamlining permitting procedures to allow for further development of wind, particularly offshore, and solar electricity production, as well as renewable hydrogen production. Strengthen the incentives framework for energy efficiency investments in buildings. Increase energy interconnections.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar*

*Ordförande*

---