



Brussel, 24.5.2023  
COM(2023) 622 final/2

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

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

{SWD(2023) 622 final}

## AANBEVELING VAN DE RAAD

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

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

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

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

---

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

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

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

en veerkrachtfaciliteit is op 30 juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

- (2) Op 22 november 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2023<sup>4</sup> en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2023 voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 23 maart 2023 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 22 november 2022 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2023 aangenomen, waarin zij Portugal identificeert als een van de lidstaten die door onevenwichtigheden geraakt kan zijn of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2023 van Portugal. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 16 mei 2023 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 13 maart 2023 heeft aangenomen.
- (3) Hoewel de economieën in de EU blijken te geven van opvallende veerkracht, blijft de geopolitieke context een negatief effect hebben. Aangezien de EU resoluut achter Oekraïne staat, is de economische en sociale beleidsagenda van de EU erop gericht om op korte termijn de negatieve gevolgen van energieschokken voor zowel kwetsbare huishoudens als bedrijven te beperken en op middellange termijn de inspanningen met het oog op de verwezenlijking van de groene en de digitale transitie, de ondersteuning van duurzame en inclusieve groei, de bewaking van de macro-economische stabiliteit en de vergroting van de veerkracht vol te houden. De agenda is ook sterk gericht op het vergroten van het concurrentievermogen en de productiviteit van de EU.
- (4) Op 1 februari 2023 heeft de Commissie een mededeling uitgebracht met de titel “Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk”<sup>5</sup> om het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU te versterken en de snelle transitie naar klimaatneutraliteit te bevorderen. Het plan vormt een aanvulling op de lopende inspanningen in het kader van de Europese Green Deal en REPowerEU. Het heeft tot doel een omgeving te scheppen die gunstiger is voor het opschalen van de capaciteit van de EU om de nettonultechnologieën en -producten te fabriceren die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de EU te halen en de toegang tot relevante kritieke grondstoffen te waarborgen, onder meer door de aanvoer te diversifiëren, geologische hulpbronnen in de lidstaten naar behoren te exploiteren en grondstoffen zoveel mogelijk te recyclen. Het plan is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingskader, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Op 16 maart 2023 heeft de Commissie ook een mededeling gepubliceerd met de titel “Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030”<sup>6</sup>, die is gestructureerd rond negen elkaar versterkende aanjagers, met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. In de mededeling worden beleidsprioriteiten vastgesteld die bedoeld zijn om actief te zorgen voor

---

<sup>4</sup> COM(2022) 780 final.

<sup>5</sup> COM(2023) 62 final.

<sup>6</sup> COM(2023) 168 final.

structurele verbeteringen, gerichte investeringen en regelgevingsmaatregelen voor het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn. Onderstaande aanbevelingen dragen bij tot de verwezenlijking van deze prioriteiten.

- (5) In 2023 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020 en 2022 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.
- (6) De REPowerEU-verordening<sup>7</sup>, die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen snel af te bouwen. Dit zal bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. De verordening stelt de lidstaten in staat een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toe te voegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken. Deze plannen stimuleren ook het concurrentievermogen van de nettonulindustrie van de EU zoals uiteengezet in het industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, en gaan in op de energiegerelateerde landspecifieke aanbevelingen die in 2022 en, indien van toepassing, in 2023 aan de lidstaten zijn gedaan. Met de REPowerEU-verordening wordt een nieuwe categorie niet-terugbetaalbare financiële steun ingevoerd die ter beschikking van de lidstaten wordt gesteld voor de financiering van nieuwe energiegerelateerde hervormingen en investeringen in het kader van hun herstel- en veerkrachtplannen.
- (7) Op 8 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken<sup>8</sup>. De Commissie heeft eraan herinnerd dat de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact eind 2023 wordt gedeactiveerd. Zij heeft verzocht om een begrotingsbeleid in 2023-24 dat de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn waarborgt en de potentiële groei op duurzame wijze verhoogt. De lidstaten is verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's 2023 uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp wordt nageleefd en de schuld voortdurend op plausibele wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok, geleidelijk af te schaffen, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Zij heeft erop gewezen dat

---

<sup>7</sup> Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

<sup>8</sup> COM(2023) 141 final.

indien de steunmaatregelen zouden moeten worden verlengd vanwege de hernieuwde energieprijzendruk, de lidstaten dergelijke maatregelen veel beter moeten richten op kwetsbare huishoudens en bedrijven dan in het verleden. De Commissie heeft voorgesteld de begrotingsaanbevelingen te kwantificeren, te differentiëren en te formuleren op basis van de netto primaire uitgaven, zoals voorgesteld in haar mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance<sup>9</sup>. Zij heeft aanbevolen dat alle lidstaten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. De Commissie heeft aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen om in het voorjaar van 2024 een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen.

- (8) Op 26 april 2023 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gepresenteerd om een uitgebreide hervorming van de EU-regels inzake economische governance uit te voeren. De voorstellen moeten vooral de overheidsschuld houdbaar maken en tegelijkertijd duurzame en inclusieve groei bevorderen in alle lidstaten via hervormingen en investeringen. De voorstellen beogen de lidstaten meer controle te geven wat het ontwerpen van hun middellangetermijnplannen betreft, maar tuigen ook een strengere handhavingsregeling op om ervoor te zorgen dat de lidstaten de verbintenissen die zij in hun begrotingsplannen voor de middellange termijn aangaan, ook daadwerkelijk nakomen. De doelstelling is om de wetgevingswerkzaamheden in 2023 af te ronden.
- (9) Op 22 april 2021 heeft Portugal zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal aangenomen<sup>10</sup>. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Portugal de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.
- (10) Portugal heeft op 29 april 2023 zijn nationaal hervormingsprogramma 2023 ingediend en op 29 april 2023 zijn stabiliteitsprogramma 2023, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2023 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Portugal over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

<sup>9</sup> COM(2022) 583 final.

<sup>10</sup> Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal (ST 10149/21; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

- (11) De Commissie heeft op 24 mei 2023 het landverslag 2023 voor Portugal<sup>11</sup> gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2022 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Portugal van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.
- (12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Portugal een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 24 mei 2023<sup>12</sup>. Zij heeft geconcludeerd dat Portugal wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. In het bijzonder de kwetsbaarheden in verband met de hoge particuliere, overheids- en buitenlandse schuld nemen wel af, maar blijven aanwezig. Na een tijdelijke onderbreking wegens het uitbreken van de pandemie zijn de schuldquotes van de particuliere sector en de overheid in 2021 weer gaan dalen en zullen zij naar verwachting blijven afnemen onder invloed van de economische groei. Hoewel ze nu onder de niveaus van vóór de pandemie liggen, blijven ze hoog. De duidelijk negatieve netto internationale investeringspositie verbeterde ook, zowel voor als na de pandemie, en de buitenlandse schuld zal naar verwachting verder afnemen, ondersteund door aanhoudende economische groei ondanks enige vertraging in 2023. Het kleine tekort op de lopende rekening is in 2022 iets verslechterd als gevolg van de hogere energieprijzen, maar die achteruitgang werd afgezwakt door het verdere duidelijke herstel van de export, vooral in het toerisme. Verwacht wordt dat de aanhoudende daling van de energieprijzen en een verdere toename van de export in het toerisme, alsook het lopende beleid ter ondersteuning van energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen de lopende rekening in evenwicht zullen brengen en de aanpassing van de netto internationale investeringspositie verder zullen ondersteunen. De huizenprijzen zijn gedurende verscheidene jaren sterk gestegen, terwijl de noodlijdende leningen verder zijn afgenomen van een reeds gematigd niveau. De belangrijkste risico's voor de verdere vermindering van de kwetsbaarheden houden verband met het effect van de verkrapping van de financiële voorwaarden en een onzeker extern klimaat, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de economische groei. De beleidsmatige vooruitgang is gunstig, met name wat het herstel- en veerkrachtplan betreft, en doorgaan met de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan zou verdere verbeteringen moeten opleveren.
- (13) Op basis van door Eurostat gevalideerde gegevens<sup>13</sup> is het overheidstekort van Portugal afgenomen van 2,9 % van het bbp in 2021 tot 0,4 % in 2022, terwijl de bruto-overheidsschuld is gedaald van 125,4 % van het bbp eind 2021 tot 113,9 % eind 2022.
- (14) Het overheidssaldo is beïnvloed door de fiscale beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te

---

<sup>11</sup> SWD(2023) 622 final.

<sup>12</sup> SWD(2023) 641 final.

<sup>13</sup> Eurostat-Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

verzachten. In 2022 omvatten dergelijke inkomstenverlagende maatregelen een algemene verlaging van de brandstofbelasting en de bevrozing van het koolstoftarief in het kader van de brandstofbelasting, terwijl dergelijke uitgavenverhogende maatregelen een eenmalige betalingssteun in oktober 2022 omvatten aan verschillende bevolkingsgroepen, zoals gepensioneerden, werknemers, kinderen en jongeren, eenmalige uitkeringen aan huishoudens met een laag inkomen die het kwetsbaarst zijn voor de stijgende energieprijzen en een toekenning aan het nationale elektriciteitsnet om de nettarieven te verlagen. De Commissie raamt de netto begrotingskosten van deze maatregelen op 2,0 % van het bbp in 2022. Tegelijkertijd zijn de geraamde kosten van de tijdelijke noodmaatregelen in verband met COVID-19 gedaald van 2,0 % in 2021 tot 0,8 % van het bbp in 2022.

- (15) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Portugal aanbevolen<sup>14</sup> om in 2022 gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en om tegelijk een prudent begrotingsbeleid te voeren. Bovendien zou Portugal nationaal gefinancierde investeringen in stand moeten houden. De Raad heeft Portugal ook aanbevolen de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken.
- (16) Volgens de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers<sup>15</sup> in 2022 ondersteunend met -1,5 % van het bbp. Zoals aanbevolen door de Raad is Portugal het herstel blijven steunen met investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit werden gefinancierd. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 1,2 % van het bbp in 2022 (1,7 % van het bbp in 2021). Deze daling van de uitgaven in 2022 was het gevolg van de lagere uitgaven die door andere EU-fondsen werden gefinancierd, terwijl de uitgaven die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit werden gefinancierd, tussen 2021 en 2022 stegen. De nationaal gefinancierde investeringen leverden een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers<sup>16</sup>. Portugal heeft derhalve de nationaal gefinancierde investeringen niet in stand gehouden, hetgeen niet overeenstemde met de aanbeveling van de Raad. Tegelijkertijd heeft de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 1,9 procentpunt geleverd. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvatte de extra gevolgen van de maatregelen om de economische en sociale impact van de stijging van de energieprijzen te beperken (extra netto begrotingskosten van 2,0 % van het bbp). Portugal heeft dus de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven voldoende beperkt.
- (17) Het macro-economische scenario in het stabiliteitsprogramma dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2023 voorzichtig en daarna realistisch.

---

<sup>14</sup> Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Portugal, PB C 304 van 29.07.2021, blz. 102.

<sup>15</sup> De begrotingskoers wordt gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van aan de COVID-19-crisis gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven die worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn. Raadpleeg voor meer details Vak 1 in de Fiscale statistische tabellen.

<sup>16</sup> Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven hebben een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp geleverd.

De regering verwacht dat het reële bbp in 2023 met 1,8 % en in 2024 met 2,0 % zal groeien. In vergelijking daarmee gaan de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uit van een sterkere groei van het reële bbp van 2,4 % in 2023 en een iets lagere groei van 1,8 % in 2024. Het verschil is te verklaren door een hogere groeibijdrage van de netto-uitvoer in de Commissieprognoses voor 2023, terwijl de regering zowel in 2023 als in 2024 een hogere investeringsgroei verwacht.

- (18) In het stabiliteitsprogramma 2023 verwacht de regering dat de overheidstekortquote 0,4 % van het bbp zal blijven in 2023. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting afnemen van 113,9 % van het bbp eind 2022 tot 107,5 % eind 2023. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt voor 2023 van een overheidstekort van 0,1 % van het bbp uitgegaan. Dit is lager dan het in het stabiliteitsprogramma geraamde tekort, voornamelijk omdat in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie een hogere belastingopbrengst wordt verwacht, zowel uit indirecte als directe belastingen. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt gerekend op een lagere overheidsschuldquote van 106,2 % tegen eind 2023. Het verschil is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het gunstiger schuldverminderende verschil tussen groei en rentevoet dat in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie verwacht wordt.
- (19) Het overheidssaldo in 2023 wordt naar verwachting nog steeds beïnvloed door de fiscale beleidsmaatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen te verzachten. Deze bestaan uit maatregelen uit 2022 die zijn verlengd (met name: eenmalige uitkeringen aan huishoudens met een laag inkomen die het kwetsbaarst zijn voor de gestegen energieprijzen, de algemene verlaging van de brandstofbelasting en de bevrozing van het koolstoftarief in het kader van de brandstofbelasting), en maatregelen die al in 2022 zijn aangekondigd maar die in 2023 gevolgen hebben voor het overheidssaldo, zoals de toekenning ter ondersteuning van de overgangsregeling voor de stabilisatie van de door ondernemingen betaalde gasprijzen die het hele jaar van kracht is. De netto begrotingskosten van de steunmaatregelen worden in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 0,8 % van het bbp in 2023<sup>17</sup>. De meeste maatregelen in 2023 lijken niet gericht op de meest kwetsbare huishoudens of bedrijven en behouden de prijsprikkel niet volledig om de vraag naar energie te verminderen en de energie-efficiëntie te verhogen. Bijgevolg wordt het bedrag van de gerichte steunmaatregelen, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de naleving van de begrotingsaanbeveling voor 2023, in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie geraamd op 0,3 % van het bbp in 2023 (tegenover 1 % van het bbp in 2022). Ten slotte zal het overheidssaldo in 2023 naar verwachting profiteren van de uitfasering van de tijdelijke noodmaatregelen in verband met COVID-19 ten belope van 0,8 % van het bbp.
- (20) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen<sup>18</sup> dat Portugal ervoor zorgt om in 2023 een prudent begrotingsbeleid te voeren, met name door de groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële

<sup>17</sup> Dit cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven, alsmede eventuele kapitaaluitgaven.

<sup>18</sup> Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Portugal (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 181).

outputgroei op middellange termijn<sup>19</sup>, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd moet Portugal klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Portugal is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

- (21) In 2023 zal de begrotingskoers volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie expansief zijn (-0,7 % van het bbp), tegen een achtergrond van hoge inflatie. Dit volgt op een expansieve begrotingskoers in 2022 (-1,5 % van het bbp). Verwacht wordt dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt aan de begrotingskoers zal leveren. Derhalve is de verwachte groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De verwachte contractieve bijdrage van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de lagere kosten van de (gerichte en niet-gerichte) steunmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op de energieprijsstijgingen (met 1,1 procentpunt van het bbp). De belangrijkste aanjager van de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) is de aanhoudende druk op de lopende overheidsuitgaven, met inbegrip van de lonen en pensioenen in de collectieve sector, met name als gevolg van permanente stijgingen van de lonen in de collectieve sector en discretionaire pensioenverhogingen. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zullen in 2023 naar verwachting 2,2 % van het bbp bedragen, terwijl nationaal gefinancierde investeringen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt aan de begrotingskoers zullen leveren<sup>20</sup>. Portugal is daarom van plan investeringen te financieren via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, en er wordt verwacht dat nationaal gefinancierde investeringen worden gehandhaafd<sup>21</sup>. Het land is van plan overheidsinvesteringen in de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid te financieren, onder meer via projecten voor het koolstofvrij maken van de industrie, de productie van hernieuwbare waterstof en andere hernieuwbare gassen, en de digitalisering van scholen, die gedeeltelijk worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.
- (22) Volgens het stabiliteitsprogramma wordt verwacht dat het overheidstekort zal dalen tot 0,2 % van het bbp in 2024. De afname in 2024 wijst voornamelijk op de geplande beheersing van de lopende uitgaven, met name op het gebied van intermediair verbruik, beloning van werknemers en subsidies, in combinatie met een aanhoudende

---

<sup>19</sup> Volgens de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt de potentiële groei van Portugal op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) geraamd op 7,6 % in nominale termen.

<sup>20</sup> De overige nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren, met name onder invloed van de geraamde verminderde kapitaaloverdrachten aan staatsbedrijven in 2023.

<sup>21</sup> De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen in 2023 2,2 % van het bbp, terwijl nationaal gefinancierde investeringen een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt aan de begrotingskoers leverden. Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting zorgen voor een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp.

groei aan de ontvangstenzijde. In het programma wordt verwacht dat de overheidsschuldquote zal afnemen tot 103,0 % tegen eind 2024. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 0,1 % van het bbp in 2024. Dit is iets lager dan het in het programma geraamde tekort, voornamelijk omdat de Commissie uitgaat van een sterkere groei van de inkomsten, met name van de belastingen. In de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie wordt gerekend op een vergelijkbare overheidsschuldquote van 103,1 % tegen eind 2024.

- (23) In het stabiliteitsprogramma is geen informatie over de uitfasering van energiesteunmaatregelen in 2024 opgenomen. De Commissie gaat er momenteel vanuit dat de energiesteunmaatregelen in 2024 volledig worden afgeschaft. Dit is wel afhankelijk van de aanname dat de energieprijzen niet opnieuw zullen stijgen.
- (24) Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad roept op tot een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo in de richting van de middellangetermijndoelstelling met 0,5 % van het bbp als benchmark<sup>22</sup>. Rekening houdend met de budgettaire houdbaarheid<sup>23</sup>, zou een verbetering van het structurele saldo met ten minste 0,3 % van het bbp voor 2024 passend zijn. Voor het waarborgen van een dergelijke verbetering mag de groei van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven<sup>24</sup> in 2024 niet meer dan 1,8 % bedragen, zoals in deze aanbeveling wordt aangegeven. Tegelijkertijd moeten de resterende energiesteunmaatregelen (momenteel door de Commissie geraamd op 0,8 % van het bbp in 2023) worden afgebouwd in 2023, afhankelijk van de ontwikkelingen op de energiemarkt en beginnend met de minst gerichte maatregelen, en moeten de daarmee samenhangende besparingen worden gebruikt om het overheidstekort te verminderen. Op basis van ramingen van de Commissie zou dit leiden tot een groei van de netto primaire uitgaven die onder de aanbevolen waarde voor 2024 ligt.
- (25) Uitgaande van ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie verwacht dat de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven in 2024 met 2,8 % zullen stijgen, wat boven het aanbevolen groeipercentage ligt. De in de Commissieprognoses geraamde aanpassing is lager dan de besparingen door de volledige uitfasering van energiesteunmaatregelen. Dit is het gevolg van maatregelen met een naar verwachting permanent stijgend effect op de uitgaven, alsook van hervormingen van de inkomstenbelasting die de opbrengst verminderen.
- (26) Volgens het programma zullen de overheidsinvesteringen toenemen van 3,2 % van het bbp in 2023 tot 3,4 % van het bbp in 2024. De hogere investeringen weerspiegelen hogere nationaal gefinancierde investeringen en door de EU gefinancierde investeringen, namelijk via de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het programma verwijst

---

<sup>22</sup> Overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, dat ook een aanpassing van meer dan 0,5 % van het bbp voorschrijft voor lidstaten met een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp of met meer uitgesproken risico's voor de houdbaarheid van de schuld.

<sup>23</sup> De Commissie heeft geraamd dat Portugal een gemiddelde jaarlijkse stijging van het structurele primaire saldo als percentage van het bbp van 0,3 procentpunt nodig zou hebben om een plausibele schuldvermindering te realiseren. Deze raming was gebaseerd op de najaarsprognoses 2022 van de Commissie. Het uitgangspunt voor deze schatting was het geraamde overheidstekort en de overheidsschuld voor 2024, waarbij werd aangenomen dat de energiesteunmaatregelen in 2024 zouden worden ingetrokken.

<sup>24</sup> De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven exclusief discretionaire inkomstenmaatregelen en exclusief rente-uitgaven en conjuncturele werkloosheidsuitgaven.

naar hervormingen en investeringen die naar verwachting zullen bijdragen tot budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei. Daartoe behoren maatregelen om het beheer van de overheidsfinanciën te moderniseren en te vereenvoudigen en om de informatiesystemen voor het beheer van de overheidsfinanciën te verbeteren, zoals de ontwikkeling van een model voor monitoring van de budgettaire en financiële uitvoering van de algemene overheid, het operationeel maken van de State Accounting Entity en de integratie van programmabudgettering en uitgaventoetsing in het reguliere begrotingsproces, die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan.

- (27) Het stabiliteitsprogramma schetst een begrotingstraject voor de middellange termijn tot 2027. Volgens het programma zal het overheidstekort geleidelijk dalen tot 0,1 % van het bbp in 2025, in 2026 een evenwichtige begrotingspositie bereiken en daarna in 2027 een klein overschot van 0,1 % van het bbp behalen. Daarom zal het gepland overheidstekort binnen de looptijd van het programma onder de 3 % van het bbp blijven. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote dalen van 103,0 % eind 2024 tot 92,0 % eind 2027. Een groeivriendelijker samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de overheidsbegroting, zou de begrotingshoudbaarheid van Portugal op lange termijn versterken en tegelijkertijd het ondernemingsklimaat verbeteren en bijdragen tot duurzame en inclusieve groei. Het Portugese belastingstelsel maakt veel gebruik van belastingvoordelen, met meer dan 500 belastingvoordelen verspreid over meer dan 60 wetteksten<sup>25</sup>. Dit vergroot de complexiteit en vermindert de transparantie van het systeem, terwijl het tegelijkertijd gederfde inkomsten vertegenwoordigt. De kostenefficiëntie van de bestaande belastingvoordelen zou gebaat zijn bij een systematische monitoring en beoordeling, waardoor aanzienlijke verbeteringen op dit gebied mogelijk zijn. Bovendien wordt het vennootschapsbelastingstelsel gecompliceerd door toeslagen van staten en gemeenten, hetgeen een extra last vormt voor zowel de belastingdienst als de bedrijven. De efficiëntie van de Portugese belastingdienst zou kunnen worden verbeterd om vrijwillige naleving aan te moedigen en tegelijkertijd belastingontduiking en fraude te helpen terugdringen. De administratieve kosten van de belastinginning zijn hoog en zijn de afgelopen jaren verder gestegen (met ongeveer 5 % van 2018 tot 2020). Tegelijkertijd lijkt het betalen van belastingen in Portugal meer tijd in beslag te nemen dan in andere EU-lidstaten. De toch al hoge nog openstaande belastingschuld bleef stijgen (eind 2020 bedroeg deze 45,9 % van de totale belastinginkomsten, ruim boven het EU-gemiddelde).
- (28) Wat het socialebeschermingsstelsel van Portugal betreft, is het vermogen van de sociale uitkeringen om de armoede terug te dringen gering en is het in 2021 verder afgenomen, terwijl de ontwikkeling van het percentage mensen dat risico op armoede loopt tot de slechtste in de EU behoorde (een stijging met 2,4 %), tegen een achtergrond van algemene stabiliteit in de meeste lidstaten. De toereikendheid van het minimuminkomen blijft laag en ligt ruim onder de armoedegrens. Deze cijfers doen twijfel rijzen over het vermogen van Portugal om de armoedebestrijdingsdoelstellingen van het actieplan van de Europese pijler van sociale rechten te verwezenlijken. Tegelijkertijd blijft het stelsel van sociale bescherming complex, aangezien verschillende soorten sociale uitkeringen soortgelijke doelstellingen lijken te dienen. De resulterende complexiteit en versnippering leidt tot

---

<sup>25</sup> Tax benefits in Portugal — concept, methodology and practice, Werkgroep belastingvoordelen, mei 2019.

relatief lage gebruikspercentages en het ontbreken van een doeltreffende focus op de mensen die dit het hardst nodig hebben, wat de dekking en uiteindelijk de toereikendheid van sociale uitkeringen belemmert. De vereenvoudiging van de bestaande uitkeringen in combinatie met een tijdige uitvoering van de nationale strategie voor armoedebestrijding zal Portugal beter in staat stellen toekomstige sociale uitdagingen het hoofd te bieden.

- (29) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. De uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Portugal is aan de gang, maar er is risico op vertragingen. Portugal heeft twee betalingsaanvragen ingediend, die overeenkomen met 58 mijlpalen en streefdoelen in het plan en resulteren in een totale uitbetaling van 2,98 miljard EUR. Het Portugese herstel- en veerkrachtplan is ambitieus en complex van aard. Een sterke governance en een voortdurende monitoring van het plan zijn van essentieel belang om het risico van vertragingen tot een minimum te beperken. De snelle opname van het nieuwe REPowerEU-hoofdstuk in het herstel- en veerkrachtplan maakt de financiering mogelijk van aanvullende hervormingen en investeringen ter ondersteuning van de strategische doelstellingen van Portugal op het gebied van energie en de groene transitie. De systematische en effectieve betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda. Het Portugese plan zal naar verwachting worden herzien met nieuwe maatregelen, waaronder een REPowerEU-hoofdstuk, en zal rekening houden met de verhoogde maximale financiële bijdrage<sup>26</sup>. Overeenkomstig artikel 14, lid 6, van Verordening (EU) nr. 2021/241 heeft Portugal het voornemen te kennen gegeven ook om aanvullende ondersteunende leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te verzoeken.
- (30) De Commissie heeft in 2022 alle programmadocumenten betreffende het cohesiebeleid van Portugal goedgekeurd. Het is van cruciaal belang om de cohesiebeidsprogramma's in aanvulling op en in synergie met het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, snel uit te voeren om de groene en de digitale transitie te verwezenlijken, de economische en sociale veerkracht te vergroten en een evenwichtige territoriale ontwikkeling in Portugal tot stand te brengen.
- (31) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Portugal geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met de circulaire economie, energie en de groene transitie.
- (32) Portugal ligt ver onder het EU-gemiddelde wat betreft de vooruitgang naar een circulaire economie, de productiviteit van de hulpbronnen in de industrie en de indicatoren voor afvalstoffenbeheer, met duidelijke regionale verschillen. Het gemiddelde stedelijke recyclingpercentage is met name laag (30,5 % in 2021, ver verwijderd van de EU-doelstelling van 50 % in 2020) en verschilt per regio. Er zijn

---

<sup>26</sup> De maximale financiële bijdrage voor Portugal is op 30 juni 2022 geactualiseerd tot een bedrag van 15,5 miljard EUR aan subsidies, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de Verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Verordening (EU) 2021/241).

aanzienlijke inspanningen nodig om de EU-doelen voor de komende tien jaar te behalen, waaronder het recyclen van 55 % van het stedelijk afval tegen 2025. Er zijn verbeteringen nodig om ervoor te zorgen dat afval meer wordt voorkomen, beperkt, gescheiden, hergebruikt en gerecycled, waarbij het afval weg wordt gehouden van stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, en om de voorzieningen voor het recyclen en verwerken van afval te moderniseren, in overeenstemming met de hogere stappen in de afvalhiërarchie. Voorbeelden van hoe deze doelstellingen beter kunnen worden behaald, zijn het verhogen van de tarieven voor stortplaatsen en verbrandingsinstallaties, het invoeren van een heffing voor restafval en het verhogen van de kosten voor gemeenten die niet voldoen aan de recyclingdoelen. Bovendien kan het proces worden versneld door de gescheiden inzameling van afval uit te breiden en regelingen zoals een diftar-systeem, statiegeld en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verder te ontwikkelen.

- (33) Ondanks de vooruitgang die ook in de context van de energiecrisis is geboekt, blijft Portugal sterk afhankelijk van ingevoerde fossiele brandstoffen, waarbij olie en gas in 2021 respectievelijk 45 % en 23 % van de energiemix uitmaken. Bovendien brengt de grote afhankelijkheid van het land van gas voor de elektriciteitsopwekking risico's met zich mee voor de continuïteit van de energievoorziening, vooral gezien de schaarste aan waterkracht als gevolg van frequentere droogteperioden. Om de inspanningen voor decarbonisatie te versnellen, zou een aantal maatregelen kunnen worden doorontwikkeld die voortbouwen op en verder gaan dan de investeringen en hervormingen die deel uitmaken van Portugals herstel- en veerkrachtplan. Om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te versnellen, zou Portugal een vervolg kunnen geven aan de vooruitgang die het vorig jaar heeft geboekt bij het stroomlijnen van het vergunningsproces, onder meer door de administratieve capaciteit voor het afgeven van vergunningen te vergroten, de digitalisering van de productie van hernieuwbare energiebronnen op te voeren en gunstigere ruimtelijkeordeningsregelingen in te voeren voor offshore-windenergie (waarvan het potentieel nog steeds onvoldoende wordt benut). Verdere actie ter bevordering van zelfverbruik (inclusief zonnepanelen op de daken) en hernieuwbare-energiegemeenschappen zou ook gunstig zijn. Het aantal hernieuwbare-energiegemeenschappen in Portugal is nog laag, en er is ruimte om de vergunningverlening te vergemakkelijken en stimulerende maatregelen in te voeren.
- (34) Naarmate meer hernieuwbare energiebronnen worden geïntegreerd, zullen verdere investeringen om de opslag- en netwerkcapaciteit uit te breiden essentieel zijn om de balans op het stroomnet te waarborgen. Portugal kan baat hebben bij het versterken van de elektriciteitsinterconnecties, aangezien het interconnectieniveau met Spanje nog steeds laag is in vergelijking met de doelstellingen voor 2030. De staat van het transmissie- en distributienet kan worden verbeterd door een interne versterking van het net, extra investeringen in elektriciteitsopslag en een verdere digitalisering van het net. De relatief geringe verspreiding van slimme meters belemmert de ontwikkeling van een gedecentraliseerd systeem van hernieuwbare energieproductie. Om de grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in gebouwen aan te pakken en het energieverbruik te verminderen, moet Portugal zijn inspanningen op het gebied van energie-efficiëntie opvoeren tot boven hetgeen in het Portugese herstel- en veerkrachtplan is vastgesteld. Verdere maatregelen moeten ook bijdragen om het grote deel van de Portugese bevolking dat in energiearmoede verkeert te verminderen. Meer inspanningen om grondige renovaties te stimuleren, onder meer door het verlenen van technische bijstand aan aanvragers, zouden de uitvoering van renovatieprojecten kunnen versnellen. Bovendien zou Portugal baat kunnen hebben bij een versterkt

systeem voor financiële regelingen om particuliere investeringen voor energie-efficiënte renovatie te stimuleren. Op die manier zou Portugal meer op subsidies gebaseerde middelen kunnen richten op huishoudens die dat nodig hebben. Het verbruik van aardgas in Portugal is in de periode tussen augustus 2022 en maart 2023 met 16 % gedaald ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde periode in de voorgaande 5 jaar, meer dan het reductiestreefdoel van 15 %. Portugal kan doorgaan met de inspanningen om de vraag naar gas tijdelijk te verminderen tot en met 31 maart 2024<sup>27</sup>.

- (35) Het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden in sectoren en beroepen die van essentieel belang zijn voor de groene transitie, waaronder de productie, de implementatie en het onderhoud van nettonuletechnologieën, leiden tot knelpunten in de transitie naar een nettonuleconomie. Hoogwaardige onderwijs- en opleidingsstelsels die inspelen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt en gerichte bij- en omscholingsmaatregelen zijn van cruciaal belang om tekorten aan vaardigheden aan te pakken en arbeidsintegratie en -verschuivingen te bevorderen. Om het onbenutte arbeidsaanbod te ontsluiten, moeten deze maatregelen toegankelijk zijn, met name voor personen en in de sectoren en regio's waarvoor de gevolgen van de groene transitie het grootst zijn. Portugal kampt met een tekort aan groene vaardigheden, met name in de bouw- en de productiesector. Het land zou gebaat zijn bij een versterking van het beleid voor bij- en omscholing in verband met de groene transitie.
- (36) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2023 onderzocht, en zijn advies<sup>28</sup> daarover is in aanbeveling 1 hieronder weergegeven.
- (37) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde i) de houdbaarheid van de schuld in stand te houden en af te zien van generieke steun voor de geaggregeerde vraag in 2023, gerichtere begrotingsmaatregelen te nemen om de impact van de hoge energieprijzen te verlichten en na te denken over passende manieren om de steun af te bouwen naarmate de druk die uitgaat van de energieprijzen afneemt; ii) hoge overheidsinvesteringen te handhaven en particuliere investeringen te bevorderen om de groene en de digitale transitie te ondersteunen; (iii) loonontwikkelingen te ondersteunen die het verlies aan koopkracht verzachten en tegelijkertijd tweederonde-effecten op de inflatie beperken, actief arbeidsmarktbeleid verder verbeteren en tekorten aan vaardigheden tegengaan; iv) het ondernemingsklimaat te verbeteren en ervoor te zorgen dat energiesteun aan bedrijven kosteneffectief en tijdelijk is, gericht is op levensvatbare bedrijven en stimulansen voor de groene transitie handhaaft, en v) de macrofinanciële stabiliteit in stand te houden en risico's te monitoren en tegelijkertijd te blijven werken aan de voltooiing van de bankenunie. Voor Portugal dragen aanbevelingen 1, 2 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en derde aanbeveling voor het eurogebied.
- (38) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2023 en het stabiliteitsprogramma

<sup>27</sup> Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad en Verordening (EU) 2023/706 van de Raad.

<sup>28</sup> Op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

2023 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven. Het in aanbeveling 1 bedoelde beleid helpt om kwetsbaarheden aan te pakken die verband houden met de overheidsschuld. Aanbeveling 2 draagt bij tot het aanpakken van aanbeveling 1. Het in aanbeveling 1 bedoelde beleid draagt bij tot zowel de aanpak van onevenwichtigheden als de uitvoering van de aanbevelingen voor de eurozone, in overeenstemming met overweging 37.

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

1. De geldende energiesteunmaatregelen tegen eind 2023 afbouwen en de gerelateerde besparingen gebruiken om het overheidstekort te verminderen. Indien nieuwe energieprijsstijgingen steunmaatregelen noodzakelijk maken, ervoor zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, fiscaal betaalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing in stand houden.

Zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven in 2024 te beperken tot maximaal 1,8 %.

Nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand houden en zorgen voor een effectieve absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en digitale transitie te bevorderen.

Voor de periode na 2024 blijven streven naar een begrotingsstrategie op middellange termijn van geleidelijke en duurzame consolidatie, gecombineerd met investeringen en hervormingen die bevorderlijk zijn voor een hogere duurzame groei, teneinde een prudente begrotingspositie op middellange termijn te bereiken.

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

2. De uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan versnellen, mede door te zorgen voor een adequate administratieve capaciteit, en spoedig het REPowerEU-hoofdstuk af te ronden, zodat snel met de uitvoering ervan kan worden begonnen. Doorgaan met de snelle uitvoering van de cohesiebeidsprogramma's, in nauwe complementariteit en synergie met het herstel- en veerkrachtplan.
3. De omstandigheden voor de transitie naar een circulaire economie verbeteren, voornamelijk door meer in te zetten op het voorkomen, recyclen en hergebruiken van afval om afval weg te houden van stortplaatsen of verbrandingsinstallaties.

4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen. De inzet van hernieuwbare energiebronnen verder versnellen door de vergunningen verder te vereenvoudigen en te digitaliseren, zodat meer windenergie, met name offshore, en zonne-energie kan worden geproduceerd, en door zelfverbruik en hernieuwbare-energiegemeenschappen te bevorderen. De interconnectiecapaciteit voor elektriciteit vergroten en het net voor elektriciteitstransmissie en -distributie verbeteren, waardoor investeringen in elektriciteitsopslag en digitalisering van het net, inclusief de snellere uitrol van slimme meters, mogelijk worden. De investeringen in energie-efficiëntie versnellen door financiële regelingen te bevorderen om particuliere investeringen aan te trekken en huishoudens in nood te ondersteunen. De beleidsinspanningen opvoeren die gericht zijn op het voorzien in en verwerven van de vaardigheden die nodig zijn voor de groene transitie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*

