



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.5.2023
COM(2023) 622 final/2

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Portugals 2023 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Stabilitätsprogramm Portugals 2023**

{SWD(2023) 622 final}

Empfehlung für eine
EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Portugals 2023 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Stabilitätsprogramm Portugals 2023**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität³ trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen EU-finanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die Fazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung und zur Umsetzung nachhaltiger Reformen und Investitionen bei, insbesondere mit dem Ziel, den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen. Sie hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken und die weitere Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen. Der maximale finanzielle Beitrag, der den einzelnen Mitgliedstaaten im

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität jeweils gewährt werden kann, wurde am 30. Juni 2022 gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 aktualisiert.

- (2) Am 22. November 2022 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023⁴ an und leitete damit das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2023 ein. Am 23. März 2023 billigte der Europäische Rat die auf die vier Komponenten der wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit abstellenden Prioritäten des Berichts. Am 22. November 2022 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht 2023 an, worin Portugal als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen wegen bestehender oder drohender Ungleichgewichte eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals 2023 an. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor, die am 16. Mai 2023 vom Rat angenommen wurde, sowie den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2023 mit einer Analyse der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte, der am 13. März 2023 vom Rat angenommen wurde.
- (3) Wenngleich sich die Volkswirtschaften der EU bemerkenswert resilient zeigen, wirkt sich der geopolitische Kontext doch nach wie vor negativ aus. Die EU steht fest an der Seite der Ukraine und richtet den Fokus ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda darauf, auf kurze Sicht die negativen Auswirkungen der Energieschocks auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen abzumildern und gleichzeitig die Anstrengungen fortzusetzen, um auf mittlere Sicht den ökologischen und digitalen Wandel zu vollziehen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu fördern, die makroökonomische Stabilität zu wahren und die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darauf, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der EU zu steigern.
- (4) Am 1. Februar 2023 legte die Kommission die Mitteilung „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“⁵ vor, um die Wettbewerbsfähigkeit der klimaneutralen Industrie der EU zu stärken und den schnellen Übergang zur Klimaneutralität zu unterstützen. Der Plan ergänzt die laufenden Anstrengungen im Rahmen des europäischen Grünen Deals und von REPowerEU. Er zielt darauf ab, ein günstigeres Umfeld für die Ausweitung der EU-Produktionskapazität für klimaneutrale Technologien und Produkte zu schaffen, die zur Erreichung der ehrgeizigen Klimaziele der EU benötigt werden, und den Zugang zu relevanten kritischen Rohstoffen sicherzustellen, auch durch Diversifizierung der Beschaffung, indem die geologischen Ressourcen in den Mitgliedstaaten ausgenutzt und Rohstoffe maximal recycelt werden. Der Plan umfasst vier Säulen: ein vorhersehbares und vereinfachtes Regelungsumfeld, einen schnelleren Zugang zu Finanzmitteln, den Ausbau von Kompetenzen und einen offenen Handel für robuste Lieferketten. Am 16. März 2023 legte die Kommission außerdem die Mitteilung „Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus“⁶ vor, die nach neun sich gegenseitig verstärkenden Faktoren gegliedert ist und die Schaffung eines wachstumsfördernden Rechtsrahmens zum Ziel hat. In der Mitteilung werden

⁴ COM(2022) 780 final.

⁵ COM(2023) 62 final.

⁶ COM(2023) 168 final.

politische Prioritäten gesetzt, mit denen aktiv für strukturelle Verbesserungen, gezielte Investitionen und Regulierungsmaßnahmen zugunsten der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten gesorgt werden soll. Die nachstehenden Empfehlungen helfen diese Prioritäten anzugehen.

- (5) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2023 weiterhin parallel zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen alle oder wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre angegangen werden. Ebenso relevant bleiben die länderspezifischen Empfehlungen von 2019, 2020 und 2022 auch für Aufbau- und Resilienzpläne, die nach den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert wurden.
- (6) Die am 27. Februar 2023 angenommene REPowerEU-Verordnung⁷ zielt darauf ab, die Abhängigkeit der EU von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland rasch zu beenden. Dies wird zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der EU beitragen und zugleich den Einsatz erneuerbarer Energien, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz erhöhen. Die Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen ein neues REPowerEU-Kapitel hinzuzufügen, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden. Diese Reformen und Investitionen werden auch dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Netto-Null-Industrie der EU im Sinne des Industriekonzepts zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter zu stärken und die länderspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für den Energiebereich von 2022 und gegebenenfalls 2023 umzusetzen. Mit der REPowerEU-Verordnung wird eine neue Art von nicht rückzahlbarer finanzieller Unterstützung eingeführt, die den Mitgliedstaaten für die Finanzierung neuer energiebezogener Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne zur Verfügung gestellt wird.
- (7) Am 8. März 2023 nahm die Kommission eine Mitteilung mit haushaltspolitischen Leitlinien für 2024 an. Damit soll die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und so die politische Koordinierung verstärkt werden.⁸ Die Kommission erinnerte daran, dass die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts Ende 2023 außer Kraft gesetzt wird. Sie forderte für 2023/2024 eine Haushaltspolitik, die darauf abstellt, die mittelfristige Schuldentragsfähigkeit zu sichern und das Potenzialwachstum auf nachhaltige Weise zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2023 darzulegen, wie ihre Haushaltsplanungen nicht nur die Einhaltung des Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP, sondern auch einen plausiblen und stetigen Schuldenabbau oder einen mittelfristig dem Vorsichtsgebot entsprechenden Schuldenstand gewährleisten. Die Kommission rief die Mitgliedstaaten dazu auf, die nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zum Schutz der Haushalte und Unternehmen vor dem Energiepreisschock

⁷ Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1).

⁸ COM(2023) 141 final.

auslaufen zu lassen, allen voran die am wenigsten gezielten Maßnahmen. Sie wies darauf hin, dass die Mitgliedstaaten – sollte neuerlicher Energiepreisdruck eine Verlängerung von Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen – ihre Maßnahmen deutlich gezielter als in der Vergangenheit auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen ausrichten sollten. Die Kommission schlug vor, die haushaltspolitischen Empfehlungen quantifiziert und differenziert sowie auf Basis der Nettoprimärausgaben zu formulieren, wie sie es in ihrer Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung⁹ vorgeschlagen hatte. Sie empfahl, dass alle Mitgliedstaaten die national finanzierten Investitionen weiterhin aufrechterhalten und sicherstellen sollten, dass Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds, insbesondere mit Blick auf den ökologischen und digitalen Wandel und die Resilienz, tatsächlich abgerufen werden. Die Kommission kündigte ihre Absicht an, dem Rat im Frühjahr 2024 auf Basis der Ist-Daten für 2023 gemäß den geltenden Rechtsvorschriften die Eröffnung defizitbedingter Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorzuschlagen.

- (8) Am 26. April 2023 legte die Kommission Legislativvorschläge für eine umfassende Reform der EU-Vorschriften zur wirtschaftspolitischen Steuerung vor. Die Vorschläge zielen darauf ab, die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu verbessern und zugleich in allen Mitgliedstaaten ein nachhaltiges und integratives Wachstum durch Reformen und Investitionen zu fördern. Die Vorschläge sollen den Mitgliedstaaten mehr Kontrolle über die Gestaltung ihrer mittelfristigen Pläne geben und führen gleichzeitig striktere Regeln zur Durchsetzung ein, um sicherzustellen, dass die Länder die Zusagen in ihren mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen einhalten. Ziel ist es, die legislativen Arbeiten 2023 abzuschließen.
- (9) Am 22. April 2021 legte Portugal der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans anhand der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien bewertet. Am 13. Juli 2021 hat der Rat einen Beschluss angenommen, mit dem er die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals gebilligt hat.¹⁰ Die Freigabe von Tranchen ist erst möglich, nachdem die Kommission in einem Beschluss nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 festgestellt hat, dass Portugal die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es bei zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.
- (10) Am 29. April 2023 legte Portugal im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein nationales Reformprogramm 2023 und am 29. April 2023 sein Stabilitätsprogramm 2023 vor. Um den Verbindungen zwischen diesen beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gemeinsam bewertet. Nach Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 muss sich im nationalen Reformprogramm 2023 auch die halbjährliche Berichterstattung Portugals über die Fortschritte bei der Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans niederschlagen.

⁹

COM(2022) 583 final.

¹⁰

Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals (ST 10149/21; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

- (11) Am 24. Mai 2023 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht für Portugal 2023¹¹. Bewertet werden darin die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates aus dem Zeitraum 2019 bis 2022 und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Portugal. Ausgehend von dieser Bewertung wird im Länderbericht aufgezeigt, bei welchen Herausforderungen noch Handlungsbedarf besteht, weil sie mit dem Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und welche Herausforderungen neu hinzugekommen sind oder sich abzeichnen. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der EU in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung sowie bei den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung bewertet.
- (12) Die Kommission nahm eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 für Portugal vor, deren Ergebnisse am 24. Mai 2023 veröffentlicht wurden¹². Sie gelangte zu dem Schluss, dass in Portugal makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere die Schwachstellen im Zusammenhang mit der hohen Verschuldung des Privatsektors, des hohen gesamtstaatlichen Schuldenstands und der hohen Auslandsverschuldung nehmen zwar ab, bleiben aber bestehen. Nach einer vorübergehenden Unterbrechung aufgrund des Ausbruchs der Pandemie bewegten sich der private wie der gesamtstaatliche Schuldenstand im Jahr 2021 wieder zur abnehmenden Tendenz zurück und dürften – begünstigt durch das Wirtschaftswachstum – weiter zurückgehen. Auch wenn sie nun unter dem vorpandemischen Niveau liegen, bleiben die Werte weiterhin hoch. Auch der deutlich negative Nettoauslandsvermögensstatus hat sich sowohl vor als auch nach der Pandemie verbessert, und die Auslandsverschuldung wird den Projektionen zufolge weiter zurückgehen, unterstützt durch ein anhaltendes Wirtschaftswachstum trotz einer gewissen Abschwächung im Jahr 2023. Das geringe Leistungsbilanzdefizit verschlechterte sich 2022 aufgrund höherer Energiepreise geringfügig, doch diese Verschlechterung wurde durch die weitere deutliche Erholung der Ausfuhren abgemildert, insbesondere beim Tourismus. Für die Zukunft dürften der angenommene anhaltende Rückgang der Energiepreise und eine weitere Zunahme des Tourismus sowie die laufenden Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien die Leistungsbilanz ausgleichen und die Anpassung des Nettoauslandsvermögensstatus weiter unterstützen. Die Wohnimmobilienpreise steigen seit mehreren Jahren kräftig an, während die notleidenden Kredite von einem bereits moderaten Niveau weiter zurückgegangen sind. Die Hauptrisiken für die weitere Verringerung der Schwachstellen ergeben sich aus den Auswirkungen der Verschärfung der Finanzierungsbedingungen und einem unsicheren außenwirtschaftlichen Umfeld sowie deren potenziellen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Die politischen Fortschritte wirken sich günstig aus, mit besonderem Schwerpunkt auf dem Aufbau- und Resilienzplan, und die fortgesetzte Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans dürfte zu weiteren Verbesserungen führen.
- (13) Nach den von Eurostat validierten Daten¹³ ging das gesamtstaatliche Defizit Portugals von 2,9 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,4 % im Jahr 2022 zurück, während sich der

¹¹ SWD(2023) 622 final.

¹² SWD(2023) 641 final.

¹³ Eurostat-Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

gesamtstaatliche Schuldenstand von 125,4 % des BIP Ende 2021 auf 113,9 % Ende 2022 verringerte.

- (14) Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo wurde durch die finanzpolitischen Maßnahmen beeinflusst, die ergriffen wurden, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise abzumildern. Im Jahr 2022 umfassten diese einnahmensenkenden Maßnahmen eine allgemeine Senkung der Mineralölsteuer und das Einfrieren der CO₂-Komponente der Mineralölsteuer, während die ausgabensteigernden Maßnahmen eine einmalige Zahlungsbeihilfe umfassten, die im Oktober 2022 für verschiedene Bevölkerungsgruppen wie Rentner, Arbeitnehmer, Kinder und Jugendliche zahlbar war, Pauschalzahlungen an einkommensschwache Haushalte, die von steigenden Energiepreisen am stärksten betroffen sind, und eine Beihilfe für das nationale Elektrizitätssystem zur Senkung der Netztarife. Die Kommission schätzt die Netto-Haushaltskosten dieser Maßnahmen auf 2,0 % des BIP im Jahr 2022. Derweil gingen die geschätzten Kosten der befristeten COVID-19-Notfallmaßnahmen von 2,0 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,8 % des BIP im Jahr 2022 zurück.
- (15) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Portugal¹⁴, im Jahr 2022 die Aufbau- und Resilienzfazilität zu nutzen, um zusätzliche Investitionen zur Unterstützung der Erholung zu finanzieren, und gleichzeitig eine vorsichtige Haushaltspolitik zu verfolgen. Auch die national finanzierten Investitionen sollte Portugal aufrechterhalten. Der Rat empfahl Portugal ferner, den Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben zu begrenzen.
- (16) Nach Schätzungen der Kommission war der finanzpolitische Kurs¹⁵ 2022 mit -1,5 % des BIP stützend. Der Ratsempfehlung entsprechend förderte Portugal die Erholung weiterhin mit Investitionen, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben beliefen sich 2022 auf 1,2 % des BIP (nach 1,7 % des BIP im Jahr 2021). Dieser Ausgabenzurückgang im Jahr 2022 war auf die geringeren Ausgaben zurückzuführen, die aus anderen EU-Fonds finanziert wurden, während die über die Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Ausgaben zwischen 2021 und 2022 gestiegen sind. Die national finanzierten Investitionen leisteten einen kontraktiven Beitrag von 0,1 Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs¹⁶. Portugal hielt daher die national finanzierten Investitionen nicht aufrecht, was nicht der Empfehlung des Rates entsprach. Gleichzeitig hat das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) einen expansiven Beitrag von 1,9 BIP-Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs geleistet. In diesem erheblichen expansiven Beitrag enthalten sind die zusätzlichen Auswirkungen der finanzpolitischen Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs (zusätzliche Netto-

¹⁴ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2021 (ABL C 304 vom 29.7.2021, S. 102).

¹⁵ Der finanzpolitische Kurs wird in der Veränderung der Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) ohne krisenbedingte befristete Sofortmaßnahmen und einschließlich der durch nicht rückzahlbare Unterstützung (Zuschüsse) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum gemessen. Weitere Einzelheiten sind Kasten 1 des finanzstatistischen Anhangs zu entnehmen.

¹⁶ Sonstige national finanzierte Investitionsausgaben leisteten einen expansiven Beitrag von 0,2 BIP-Prozentpunkten.

Haushaltskosten von 2,0 % des BIP). Damit hat Portugal das Wachstum der national finanzierten laufenden Ausgaben ausreichend begrenzt.

- (17) Das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrundeliegende makroökonomische Szenario ist 2023 vorsichtig und in der Folge realistisch. Nach den Prognosen der Regierung dürfte das reale BIP-Wachstum 2023 bei 1,8 % und 2024 bei 2,0 % liegen. Im Vergleich dazu geht die Frühjahrsprognose 2023 der Kommission von einem höheren realen BIP-Wachstum von 2,4 % im Jahr 2023 und von einem etwas geringeren Wachstum von 1,8 % im Jahr 2024 aus. Die Differenz erklärt sich durch einen höheren Wachstumsbeitrag der Nettoausfuhren in der Prognose der Kommission für 2023, während die Regierung sowohl für 2023 als auch für 2024 ein höheres Investitionswachstum erwartet.
- (18) In ihrem Stabilitätsprogramm 2023 geht die Regierung davon aus, dass die gesamtstaatliche Defizitquote 2023 bei 0,4 % des BIP verbleiben wird. Dem Programm zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote von 113,9 % des BIP Ende 2022 bis Ende 2023 auf 107,5 % des BIP zurückgehen. In ihrer Frühjahrsprognose 2023 geht die Kommission für 2023 von einem öffentlichen Defizit von 0,1 % des BIP aus. Dies liegt unter dem im Stabilitätsprogramm prognostizierten Defizit, was in erster Linie auf die in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission prognostizierten höheren Einnahmen zurückzuführen ist, und zwar sowohl aus indirekten als auch aus direkten Steuern. In ihrer Frühjahrsprognose 2023 geht die Kommission von einer geringeren gesamtstaatlichen Schuldenquote von 106,2 % Ende 2023 aus. Die Differenz ist in erster Linie auf das in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission prognostizierte günstigere Gefälle zwischen der Rate des schuldenstandsenkenden Wachstums und den Zinssätzen zurückzuführen.
- (19) Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo dürfte 2023 weiterhin durch die finanzpolitischen Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs beeinflusst werden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die aus dem Jahr 2022 verlängert wurden (insbesondere: Pauschalzahlungen an einkommensschwache Haushalte, die besonders stark von steigenden Energiepreisen betroffen sind, allgemeine Senkung der Mineralölsteuer und das Einfrieren der CO₂-Komponente der Mineralölsteuer), und um bereits im Jahr 2022 angekündigte Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Haushaltssaldo im Jahr 2023, wie die Zuweisung zur Unterstützung der Übergangsregelung zur Stabilisierung der Gaspreise, die von Unternehmen im Laufe des Jahres gezahlt wird. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2023 davon aus, dass sich die Nettokosten dieser Entlastungsmaßnahmen für den Haushalt 2023 auf 0,8 % des BIP belaufen werden.¹⁷ Die meisten Maßnahmen 2023 scheinen nicht gezielt auf die am stärksten gefährdeten Haushalte oder Unternehmen abzustellen und erhalten das Preissignal zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz nicht vollständig aufrecht. Folglich wird der Umfang der gezielten Entlastungsmaßnahmen, der bei der Bewertung der Einhaltung der haushaltspolitischen Empfehlung für 2023 zu berücksichtigen ist, in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission im Jahr 2023 auf 0,3 % des BIP geschätzt (gegenüber 1 % des BIP im Jahr 2022). Zugutekommen dürfte dem gesamtstaatlichen Haushaltssaldo 2023 das Auslaufen befristeter COVID-19-Sofortmaßnahmen im Umfang von 0,8 % des BIP.

¹⁷ Dieser Wert gibt die Höhe der jährlichen Budgetkosten dieser Maßnahmen unter Einberechnung von laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben wieder.

- (20) Am 12. Juli 2022 empfahl¹⁸ der Rat Portugal, im Jahr 2023 für eine vorsichtige Haushaltspolitik zu sorgen, insbesondere indem das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben unter dem mittelfristigen potenziellen Wirtschaftswachstum¹⁹ gehalten wird, unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen und für die aus der Ukraine flüchtenden Menschen. Gleichzeitig sollte Portugal jederzeit bereit sein, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Portugal sollte außerdem die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative ausweiten, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer Unionsfonds.
- (21) Für 2023 wird in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission vor dem Hintergrund der hohen Inflation von einem expansiven haushaltspolitischen Kurs ausgegangen (-0,7 % des BIP). Im Vorjahr (2022) war der haushaltspolitische Kurs expansiv (-1,5 % des BIP). Es wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 einen kontraktiven Beitrag von 0,3 Prozentpunkten zum haushaltspolitischen Kurs leisten wird. Deswegen steht das prognostizierte Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben mit der Empfehlung des Rates in Einklang. Der prognostizierte kontraktive Beitrag der national finanzierten laufenden Primärausgaben ist im Wesentlichen auf die geringeren Kosten der (gezielten und nicht zielgerichteten) Unterstützungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen als Reaktion auf Energiepreiserhöhungen (um 1,1 Prozentpunkte des BIP) zurückzuführen. Haupttriebfeder für das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) ist der anhaltende Druck auf die laufenden öffentlichen Ausgaben, einschließlich der Löhne und Renten im öffentlichen Sektor, der vor allem auf permanente Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor und Erhöhungen der freiwilligen Altersvorsorge zurückzuführen ist. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben werden 2023 voraussichtlich 2,2 % des BIP betragen, während die national finanzierten Investitionen voraussichtlich einen expansiven Beitrag von 0,3 Prozentpunkt zum finanzpolitischen Kurs leisten werden²⁰. Somit plant Portugal, Investitionen über die Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Fonds zu finanzieren, und dürfte die national finanzierten Investitionen aufrechterhalten²¹. Geplant ist die Finanzierung öffentlicher Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit, darunter Projekte zur Dekarbonisierung der Wirtschaft, Produktion von Wasserstoff und Gas aus

¹⁸ Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022 zum nationalen Reformprogramm Portugals mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2022 (ABl. C 334 vom 1.9.2022, S. 181).

¹⁹ Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission wird das mittelfristige Potenzialwachstum (Zehnjahresdurchschnitt) Portugals auf nominal 7,6 % geschätzt.

²⁰ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 0,3 BIP-Prozentpunkten erwartet, hauptsächlich getrieben durch die erwarteten reduzierten Vermögenstransfers an staatseigene Unternehmen.

²¹ Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben betrugen 2023 2,2 % des BIP, während die national finanzierten Investitionen einen expansiven Beitrag von 0,3 Prozentpunkt zum finanzpolitischen Kurs leisteten. Die sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben werden den Projektionen zufolge einen expansiven Beitrag von 0,1 BIP-Prozentpunkten leisten.

erneuerbaren Energieträgern und die Digitalisierung der Schulen, die zu einem Teil aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie aus anderen EU-Fonds finanziert werden.

- (22) Laut Stabilitätsprogramm soll das gesamtstaatliche Defizit 2024 auf 0,2 % des BIP zurückgehen. Der Rückgang im Jahr 2024 spiegelt in erster Linie die geplante Eindämmung der laufenden Ausgaben, insbesondere der Vorleistungen, der Arbeitnehmerentgelte und der Subventionen, sowie ein anhaltendes Wachstum auf der Einnahmenseite wider. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll dem Programm zufolge Ende 2024 auf 103,0 % des BIP zurückgehen. Gestützt auf die zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für 2024 von einem öffentlichen Defizit von 0,1 % des BIP aus. Dieser Wert liegt leicht unter dem im Programm prognostizierten Defizit, was in erster Linie auf ein kräftigeres Einnahmenwachstum, insbesondere bei den Steuern, in der Prognose der Kommission zurückzuführen ist. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit einer ähnlichen gesamtstaatlichen Schuldenquote von 103,1 % zum Jahresende 2024.
- (23) Das Stabilitätsprogramm enthält keine Informationen zum Auslaufen der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich im Jahr 2024. Die Kommission geht derzeit von der vollständigen Beendigung der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich im Jahr 2024 aus. Dies beruht auf der Annahme, dass es zu keinen neuerlichen Energiepreisanstiegen kommt.
- (24) In der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates wird für die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos in Richtung auf das mittelfristige Ziel ein Richtwert von 0,5 % des BIP vorgegeben.²² Mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen²³ wäre für 2024 eine Verbesserung des strukturellen Saldos um mindestens 0,3 % des BIP angemessen. Um eine solche Verbesserung sicherzustellen, sollte das Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben²⁴ der vorliegenden Empfehlung entsprechend im Jahr 2024 nicht über 1,8 % hinausgehen. Gleichzeitig sollten die noch verbleibenden Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich (die sich nach aktuellen Schätzungen der Kommission 2023 auf 0,8 % des BIP belaufen dürften) im Jahr 2023 beendet werden, solange die Energiemarktentwicklungen dies ermöglichen, wobei mit den am wenigsten zielgerichteten Maßnahmen begonnen und die entstehenden Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits genutzt werden sollten. Den Schätzungen der Kommission zufolge würde dies bewirken, dass das Wachstum der Nettoprimärausgaben unter dem für 2024 empfohlenen Wert bleibt.
- (25) Unter der Annahme einer unveränderten Politik geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 von einem Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben um 2,8 % im Jahr 2024 aus, was über der empfohlenen Wachstumsrate liegt. Die Anpassung, von der die Kommission in ihrer Prognose

²² Siehe Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, der von Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des BIP oder mit ausgeprägteren Risiken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit auch eine Anpassung um mehr als 0,5 % des BIP verlangt.

²³ Nach Schätzungen der Kommission müsste Portugal seinen strukturellen Primärsaldo im Verhältnis zum BIP um durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte pro Jahr erhöhen, um einen plausiblen Schuldenabbau zu erreichen. Diese Schätzung basiert auf der Herbstprognose 2022 der Kommission. Ausgangspunkt für diese Schätzung waren die Defizit- und Schuldenstandsprojektionen für 2024, die auf der Annahme beruhen, dass die Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich 2024 beendet werden.

²⁴ Die Nettoprimärausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit.

ausgeht, ist geringer als die Einsparungen, die sich aus der vollständigen Beendigung der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich ergäben. Dies ist auf Maßnahmen zurückzuführen, die voraussichtlich dauerhaft zunehmende Auswirkungen auf die Ausgaben haben, sowie auf einnahmensenkende Reformen der Einkommensteuer.

- (26) Laut Programm sollen die öffentlichen Investitionen von 3,2 % des BIP im Jahr 2023 auf 3,4 % des BIP im Jahr 2024 ansteigen. Das gestiegene Investitionsniveau spiegelt höhere national finanzierte Investitionen sowie Investitionen wider, die von der EU, insbesondere im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität, finanziert werden. Das Programm enthält Reformen und Investitionen, die zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zu einem nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen dürften. Dazu zählen Maßnahmen zur Modernisierung und Vereinfachung der öffentlichen Finanzverwaltung und zur Modernisierung der Informationssysteme für die öffentliche Finanzverwaltung, wie die Entwicklung eines Modells für die Überwachung der Haushaltsausführung und des Haushaltsvollzugs des Staates, die Operationalisierung der staatlichen Rechnungslegung sowie die Einbeziehung der Programmbudgetierung und Ausgabenüberprüfungen in das reguläre Haushaltsverfahren, die Teil des Aufbau- und Resilienzplans sind.
- (27) Im Stabilitätsprogramm wird ein mittelfristiger haushaltspolitischer Pfad bis 2027 skizziert. Laut Programm soll das gesamtstaatliche Defizit allmählich auf 0,1 % des BIP im Jahr 2025 zurückgehen, sodass im Jahr 2026 ein ausgeglichener Haushalt erreicht und später ein kleiner Überschuss von 0,1 % des BIP im Jahr 2027 erzielt wird. Das gesamtstaatliche Defizit soll also im gesamten Programmzeitraum unter 3 % des BIP bleiben. Dem Programm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote von 103,0 % Ende 2024 auf 92,0 % bis Ende 2027 zurückgehen. Eine wachstumsfreundlichere Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des öffentlichen Haushalts würde die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Portugals stärken und gleichzeitig die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern und zu einer nachhaltigen und inklusiven Erholung beitragen. Steuervergünstigungen sind im portugiesischen Steuersystem weit verbreitet; so gibt es mehr als 500 Steuervergünstigungen, die auf über 60 Rechtstexte verteilt sind²⁵. Dies erhöht die Komplexität und verringert die Transparenz des Systems und bedeutet gleichzeitig einen Einnahmenverzicht. Eine systematische Überwachung und Bewertung der Kosteneffizienz bestehender Steuervergünstigungen wäre ratsam und würde erhebliche Verbesserungen in diesem Bereich ermöglichen. Darüber hinaus wird das Körperschaftsteuersystem durch staatliche und kommunale Zuschläge verkompliziert, was sowohl für die Steuerverwaltung als auch für die Unternehmen eine zusätzliche Belastung darstellt. Die Effizienz der portugiesischen Steuerverwaltung könnte gestärkt werden, um die freiwillige Einhaltung der Vorschriften zu fördern und gleichzeitig Steuerhinterziehung und -betrug einzudämmen. Die administrativen Kosten der Steuererhebung sind hoch und haben in den letzten Jahren noch weiter zugenommen (um ca. 5 % von 2018 bis 2020). Gleichzeitig scheint in Portugal mehr Zeit bei der Steuerzahlung zu verstrecken als in anderen EU-Mitgliedstaaten. Die Steuerrückstände nahmen von einem bereits hohen Niveau weiter zu (sie lagen Ende 2020 mit 45,9 % der Gesamteinnahmen deutlich über dem EU-Durchschnitt).

²⁵

„Tax benefits in Portugal — concept, methodology and practice“, Working Group on Tax Benefits, Mai 2019.

- (28) Was das Sozialschutzsystem Portugals betrifft, so ist die Wirksamkeit der Sozialleistungen für die Verringerung der Armut gering und nahm im Jahr 2021 weiter ab, während der Anteil der von Armut bedrohten Menschen vor einem Hintergrund allgemeiner Stabilität in den meisten Mitgliedstaaten um 2,4 % zunahm und damit zu den schlechtesten Werten in der EU zählte. Die Angemessenheit der Mindestsicherungsleistungen bleibt gering und liegt deutlich unter der Armutsgrenze. Diese Zahlen lassen Zweifel an der Fähigkeit Portugals aufkommen, die Armutsbekämpfungsziele des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen. Gleichzeitig ist das Sozialschutzsystem nach wie vor unübersichtlich, da verschiedene Arten von Sozialleistungen offenbar ähnlichen Zielen dienen. Die daraus resultierende Komplexität und Fragmentierung führt zu relativ niedrigen Inanspruchnahmekototen und einer mangelnden wirksamen Fokussierung auf die bedürftigsten Personen, was den Deckungsgrad und letztlich die Angemessenheit der Sozialleistungen beeinträchtigt. Durch die Vereinfachung der bestehenden Leistungen und die rechtzeitige Umsetzung der nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung wird Portugal besser in der Lage sein, künftige soziale Herausforderungen zu bewältigen.
- (29) Nach den Kriterien des Artikels 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Die Umsetzung des portugiesischen Aufbau- und Resilienzplans läuft, allerdings mit dem Risiko von Verzögerungen. Portugal hat zwei Zahlungsanträge eingereicht, die sich auf 58 Etappenziele und Zielwerte des Plans erstrecken und zu einer Auszahlung von insgesamt 2,98 Mrd. EUR geführt haben. Der portugiesische Aufbau- und Resilienzplan ist ehrgeizig und komplex. Eine starke Steuerung sowie die kontinuierliche Überwachung des Plans sind unerlässlich, um das Risiko von Verzögerungen zu minimieren. Eine zügige Aufnahme des neuen REPowerEU-Kapitels in den Aufbau- und Resilienzplan wird die Finanzierung zusätzlicher Reformen und Investitionen zur Unterstützung der strategischen Ziele Portugals im Bereich Energie und ökologischer Wandel ermöglichen. Die systematische und wirkungsvolle Einbeziehung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften, der Sozialpartner und anderer relevanter Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, über den Plan hinausreichender wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor von Bedeutung, da nur so sichergestellt werden kann, dass die politische Agenda insgesamt auf breiter Basis mitgetragen wird. Es wird erwartet, dass der portugiesische Plan überarbeitet und durch neue Maßnahmen ergänzt wird, darunter ein REPowerEU-Kapitel, wobei dem erhöhten maximalen finanziellen Beitrag²⁶ Rechnung getragen wird. Nach Artikel 14 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2021/241 hat Portugal seine Absicht bekundet, auch zusätzliche Unterstützung in Form eines Darlehens im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne zu beantragen.
- (30) Die Kommission hat 2022 alle kohäsionspolitischen Programmunterlagen Portugals gebilligt. Um in Portugal den ökologischen und digitalen Wandel zu vollziehen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu stärken und eine ausgewogene territoriale Entwicklung zu erreichen, müssen die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan samt seinem REPowerEU-Kapitel unter Ausnutzung von Synergien zügig umgesetzt werden.

²⁶ Der maximale finanzielle Beitrag für Portugal wurde gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 am 30. Juni 2022 auf den Betrag von 15,5 Mrd. EUR an Zuschüssen angepasst.

- (31) Neben den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan angegangen werden, sieht sich Portugal mit einer Reihe zusätzlicher Herausforderungen konfrontiert, die die Kreislaufwirtschaft, Energie und den ökologischen Wandel betreffen.
- (32) Portugal liegt bei den Fortschritten auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft, bei der Ressourcenproduktivität in der Industrie und bei den Indikatoren für die Abfallbewirtschaftung weit unter dem EU-Durchschnitt, wobei es deutliche regionale Unterschiede gibt. Die durchschnittliche Recyclingquote der Siedlungsabfälle ist besonders niedrig (mit 30,5 % im Jahr 2021 weit vom EU-Ziel von 50 % bis 2020 entfernt) und variiert von Region zu Region. Die Verwirklichung der Unionsziele für das nächste Jahrzehnt, einschließlich des Erreichens einer Recyclingquote von 55 % bei Siedlungsabfällen bis 2025, wird erhebliche Anstrengungen erfordern. Es sind Verbesserungen erforderlich, um die Vermeidung, Verringerung, Trennung und Wiederverwendung sowie das Recycling von Abfällen zu verbessern und dadurch Abfälle von Deponien und Verbrennungsanlagen wegzuladen, und um die Abfallrecycling- und -behandlungsanlagen gemäß den höheren Stufen der Abfallhierarchie zu modernisieren. Die Erhöhung von Deponie- und Verbrennungsgebühren, die Einführung einer Restabfall-Steuer und die Erhebung von Gebühren für Kommunen, die die Recyclingvorgaben nicht erreichen, sind Beispiele dafür, wie diese Ziele besser verwirklicht werden können. Darüber hinaus könnte der Prozess durch die Ausweitung der Abfalltrennung und die Weiterentwicklung von verursacherbezogenen Gebührensystemen, Pfandsystemen und erweiterter Herstellerverantwortung beschleunigt werden.
- (33) Trotz der Fortschritte, die vor dem Hintergrund der Energiekrise erzielt wurden, ist Portugal nach wie vor in hohem Maße von importierten fossilen Brennstoffen abhängig, wobei der Energiemix des Landes im Jahr 2021 zu 45 % aus Erdöl und zu 23 % aus Erdgas bestand. Darüber hinaus birgt die hohe Abhängigkeit des Landes von Gas für die Stromerzeugung Risiken für die Versorgungssicherheit, insbesondere angesichts der Knappheit von Wasserkraft aufgrund zunehmend häufiger Dürren. Um die Dekarbonisierungsbemühungen zu beschleunigen, könnten bestimmte Maßnahmen weitergeführt werden, die auf den Investitionen und Reformen, die Teil des Aufbau- und Resilienzplans Portugals sind, aufbauen und darüber hinausgehen. Um die Nutzung erneuerbarer Energien zu beschleunigen, könnte Portugal an die Fortschritte anknüpfen, die es im vergangenen Jahr bei der Straffung seiner Genehmigungsverfahren erzielt hat, unter anderem durch den Ausbau der Verwaltungskapazitäten für solche Genehmigungen, mehr Digitalisierung bei der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und die Einführung günstigerer Raumordnungsregelungen für Offshore-Windenergie (dessen Potenzial nach wie vor nicht ausgeschöpft wird). Weitere Maßnahmen zur Förderung von Selbstversorgung (einschließlich Solarstrom vom Dach) und von Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften wären ebenfalls hilfreich. In Portugal ist die Anzahl der Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften weiterhin gering, und es besteht Spielraum, die Genehmigung solcher Gemeinschaften zu erleichtern und Anreizsysteme zu schaffen.
- (34) Mit der verstärkten Einbindung erneuerbarer Energien werden weitere Investitionen in den Ausbau der Speicher- und Netzkapazität von entscheidender Bedeutung sein, damit das Stromnetz im Gleichgewicht bleibt. Portugal könnte von einer Stärkung seiner Stromleitungen profitieren, da der Stromverbund mit Spanien gemessen an den Zielen für 2030 immer noch gering ausgeprägt ist. Der Status des Übertragungs- und Verteilernetzes könnte durch den Ausbau der internen Netze, zusätzliche Investitionen

in die Stromspeicherung und eine weitere Digitalisierung des Netzes verbessert werden. Die relativ schleppende Einführung intelligenter Zähler behindert die Entwicklung eines dezentralen Systems für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen. Um in Gebäuden die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern und den Energieverbrauch zu senken, muss Portugal seine Bemühungen um Energieeffizienz über das im portugiesischen Aufbau- und Resilienzplan vorgesehene Maß hinaus beschleunigen. Weitere Maßnahmen sollten außerdem dazu beitragen, den hohen Anteil der portugiesischen Bevölkerung, der von Energiearmut betroffen ist, zu senken. Durch die verstärkte Schaffung von Anreizen für umfassende Renovierungen, unter anderem durch die Bereitstellung technischer Hilfe bei der Antragstellung, könnte die Durchführung von Renovierungsprojekten beschleunigt werden. Darüber hinaus wäre für Portugal ein stärkerer Rahmen für Finanzierungsregelungen zur Mobilisierung privater Investitionen in energieeffiziente Renovierungen hilfreich. Auf diesem Wege könnte Portugal mehr Mittel auf der Grundlage von Zuschüssen gezielt für bedürftige Haushalte bereitstellen. Der Erdgasverbrauch in Portugal ist von August 2022 bis März 2023 gegenüber dem durchschnittlichen Gasverbrauch im Vergleichszeitraum der fünf Vorjahre um 16 % zurückgegangen, womit das Reduktionsziel von 15 % übertroffen wurde. Portugal könnte seine Maßnahmen zur vorübergehenden Senkung der Gasnachfrage bis zum 31. März 2024 fortsetzen.²⁷

- (35) Durch den Personal- und Fachkräftemangel in Bereichen und Berufen, die für den ökologischen Wandel von zentraler Bedeutung sind, einschließlich Fertigung, Inbetriebnahme und Instandhaltung klimaneutraler Technologien, entstehen Engpässe für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Schul- und Berufsbildungssysteme hoher Qualität, die sich den veränderten Erfordernissen am Arbeitsmarkt anpassen, sowie gezielte Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sind unerlässlich, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Arbeitsmarktklusion sowie die Reallokation von Arbeitskräften zu fördern. Um das ungenutzte Arbeitskräfteangebot zu erschließen, müssen diese Maßnahmen zugänglich sein, insbesondere für diejenigen Personen und in Wirtschaftszweigen und Regionen, die am stärksten vom ökologischen Wandel betroffen sind. In Portugal fehlt es an Personal mit ökologischen Kompetenzen, insbesondere im Baugewerbe und im verarbeitenden Gewerbe. Sinnvoll wäre ein Ausbau der Maßnahmen zur Weiterqualifizierung und Umschulung im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel.
- (36) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2023 geprüft; seine Stellungnahme²⁸ spiegelt sich in Empfehlung 1 wider.
- (37) Da die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eng miteinander verflochten sind und gemeinsam zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, empfahl der Rat den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen zu ergreifen, um i) die Schuldentragfähigkeit zu erhalten und im Jahr 2023 von einer breit angelegten Stützung der Gesamtnachfrage abzusehen, gezieltere haushaltspolitische Maßnahmen vorzusehen, um die Auswirkungen der hohen Energiepreise abzufedern und über geeignete Wege nachzudenken, wie die

²⁷ Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates und Verordnung (EU) 2023/706 des Rates.

²⁸ Stellungnahme nach Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Unterstützung bei nachlassendem Energiepreisdruck zurückgefahren werden kann; ii) die öffentlichen Investitionen auf hohem Stand zu halten und private Investitionen zu fördern, um den ökologischen und digitalen Wandel zu unterstützen; iii) Lohnentwicklungen zu fördern, die den Kaufkraftverlust abschwächen, gleichzeitig aber Zweitrundeneffekte auf die Inflation zu begrenzen, die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter zu verbessern und den Fachkräftemangel anzugehen; iv) die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und zu gewährleisten, dass die Unterstützung der Unternehmen in der Energiekrise kostenwirksam und befristet ist und sich auf überlebensfähige Unternehmen beschränkt sowie Anreize für den ökologischen Wandel aufrechterhält, und v) die Makrofinanzstabilität zu erhalten, die Risiken zu beobachten und zugleich weiter an der Vollendung der Bankenunion zu arbeiten. Im Falle Portugals tragen die Empfehlungen 1, 2 und 4 zur Umsetzung der ersten, zweiten und dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei.

- (38) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2023 und das Stabilitätsprogramm 2023 geprüft. Seine Empfehlungen nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in Empfehlung 1 wider. Die in Empfehlung 1 genannten Maßnahmen tragen dazu bei, Anfälligkeiten in Verbindung mit dem öffentlichen Schuldenstand anzugehen. Die Empfehlung 2 trägt zur Umsetzung der Empfehlung 1 bei. Die in Empfehlung 1 genannten Maßnahmen tragen dazu bei, sowohl gegen Ungleichgewichte vorzugehen als auch die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet im Einklang mit Erwägungsgrund 37 umzusetzen —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2023 und 2024 Maßnahmen ergreift, um

1. die geltenden Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich bis Ende 2023 zurückzufahren und die dadurch erzielten Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits zu nutzen; für den Fall, dass neuerliche Energiepreisanstiege Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen, sicherzustellen, dass diese Maßnahmen gezielt auf den Schutz schwächer aufgestellter Haushalte und Unternehmen ausgerichtet werden, für die öffentlichen Haushalte tragbar sind und die Anreize zum Energiesparen erhalten;

eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Finanzpolitik zu gewährleisten und zu diesem Zweck insbesondere den nominalen Anstieg der national finanzierten Nettoprimärausgaben im Jahr 2024 auf höchstens 1,8 % zu begrenzen;

die national finanzierten öffentlichen Investitionen aufrechtzuerhalten und die effektive Abrufung von Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie anderen EU-Fonds zu gewährleisten, um insbesondere den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern;

für die Zeit nach 2024 weiterhin eine auf schrittweise und nachhaltige Konsolidierung gerichtete mittelfristige Haushaltsstrategie zu verfolgen und diese mit Investitionen und Reformen zu kombinieren, die einem höheren und nachhaltigen Wachstum förderlich sind, um auf mittlere Sicht eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Haushaltslage zu erreichen;

die Wirksamkeit der Steuer- und Sozialschutzsysteme zu verbessern, insbesondere durch die prioritäre Vereinfachung beider Rahmen, die Steigerung der Effizienz der jeweiligen Verwaltungen und die Verringerung des entsprechenden Verwaltungsaufwands;

2. die Umsetzung seines Aufbau- und Resilienzplans u. a. durch Gewährleistung ausreichender Verwaltungskapazitäten zu beschleunigen und das REPowerEU-Kapitel zügig fertigzustellen, damit rasch mit der Umsetzung begonnen werden kann; die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan unter Ausnutzung von Synergien zügig umzusetzen;
3. die Bedingungen für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu verbessern, insbesondere durch die Verstärkung der Vermeidung, des Recyclings und der Wiederverwendung von Abfällen, um sie von Deponien oder Verbrennungsanlagen wegzulernen;
4. die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt zu verringern; den Einsatz erneuerbarer Energien durch die weitere Vereinfachung und Digitalisierung zur Ermöglichung zusätzlicher Windenergienutzung, insbesondere der Offshore-Windenergie, und der Solarstromerzeugung sowie die Förderung von Selbstversorgung und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften weiter zu beschleunigen; die Stromverbundkapazität zu erhöhen und die Stromübertragungs- und -verteilungsnetze zu modernisieren, um Investitionen in die Stromspeicherung und die Digitalisierung des Netzes zu ermöglichen, einschließlich der schnelleren Einführung intelligenter Zähler; die Investitionen in die Energieeffizienz durch die Förderung von Finanzierungskonzepten, die private Investitionen anziehen, und durch die Unterstützung bedürftiger Haushalte zu beschleunigen, sowie weitere politische Bemühungen, die auf die Bereitstellung und den Erwerb der für den ökologischen Wandel erforderlichen Kompetenzen abzielen, zu intensivieren.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

