



Brüssel, den 13. Juni 2023
(OR. en)

9848/1/23
REV 1

ECOFIN 533
UEM 159
SOC 400
EMPL 278
COMPET 542
ENV 588
EDUC 229
RECH 249
ENER 305
JAI 741
GENDER 112
ANTIDISCRIM 110
JEUN 147
SAN 325

VERMERK

| | |
|--------------|--|
| Absender: | Generalsekretariat des Rates |
| Empfänger: | Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat |
| Nr. Vordok.: | 9787/23 - COM(2023) 622 final |
| Betr.: | Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Portugals 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2023 |

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2023) 622 final beruht, in der vom Wirtschafts- und Finanzausschuss abschließend überarbeiteten Fassung.

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 Entschließungen 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 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

- (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 inklusiven Erholung und zur Umsetzung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen bei, insbesondere mit dem Ziel, den ökologischen und den 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 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 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).

⁴ COM(2022) 780 final.

- (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 den 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 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 COM(2023) 62 final.

⁶ COM(2023) 168 final.

- (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 klimaneutralen Industrie der EU im Sinne des Industriepans 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 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).

- (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 werden⁸. 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 Schuldentragfähigkeit 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 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 zu formulieren. Darüber hinaus würden die haushaltspolitischen Empfehlungen auf der Basis der Nettoprimärausgaben formuliert werden, 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 den 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 COM(2023) 141 final.

⁹ COM(2022) 583 final.

- (8) Am 26. April 2023 legte die Kommission Legislativvorschläge für eine umfassende Reform der EU-Vorschriften zur wirtschaftspolitischen Steuerung vor. Die Vorschläge zielen in erster Linie darauf ab, die Tragfähigkeit der öffentlichen Schuldenstände zu erhöhen und durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen Mitgliedstaaten zu fördern. In ihren Vorschlägen stellt die Kommission darauf ab, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zu erhöhen, den Rahmen zu vereinfachen und zu einer stärkeren mittelfristigen Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenteren Durchsetzung überzugehen. Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom 14. März 2023 besteht das Ziel darin, 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 nahm der Rat einen Beschluss an, mit dem er die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals billigte¹⁰. 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 sein nationales Reformprogramm 2023 und am 29. April 2023 gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein Stabilitätsprogramm 2023 vor. Um den Verflechtungen 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.

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 und ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

- (11) Den Länderbericht 2023 für Portugal¹¹ veröffentlichte die Kommission am 24. Mai 2023. 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.

¹¹ SWD(2023) 622 final.

- (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 Eurostat¹³ validierten Daten ging das gesamtstaatliche Defizit Portugals von 2,9 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,4 % des BIP im Jahr 2022 zurück, während sich der gesamtstaatliche Schuldenstand von 125,4 % des BIP Ende 2021 auf 113,9 % Ende 2022 verringerte.

¹² SWD(2023) 641 final.

¹³ Eurostat-Euroindikatoren, 47/2023, 21.4.2023.

- (14) Die zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs getroffenen finanzpolitischen Maßnahmen haben sich auf den gesamtsstaatlichen Haushaltssaldo ausgewirkt. Im Jahr 2022 umfassten diese einnahmensenkenden Maßnahmen eine allgemeine Senkung der Mineralölsteuer und das Einfrieren der aktualisierten 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. Für 2022 schätzt die Kommission die Nettokosten dieser Maßnahmen für den Haushalt auf 2,0 % des BIP. Derweil gingen die Kosten für befristete COVID-19-Sofortmaßnahmen von schätzungsweise 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.

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).

- (16) Nach Schätzungen der Kommission war der finanzpolitische Kurs¹⁵ im Jahr 2022 mit -1,5 % des BIP stützend. Der Ratsempfehlung entsprechend unterstützte 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 Ausgabenrückgang 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 Kurs.¹⁶ Portugal hat somit die national finanzierten Investitionen nicht aufrechterhalten, was nicht mit der Empfehlung des Rates in Einklang stand. Zugleich leistete das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) einen expansiven Beitrag von 1,9 BIP-Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs. In diesem erheblichen expansiven Beitrag enthalten sind die zusätzlichen Auswirkungen der finanzpolitischen Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs (zusätzliche Netto-Haushaltskosten von 2,0 % des BIP). Damit hat Portugal das Wachstum der national finanzierten laufenden Ausgaben ausreichend begrenzt.
- (17) Das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegt, ist für 2023 vorsichtig und steht für die Zeit danach im Einklang mit der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission. Die Regierung rechnet mit einem realen BIP-Wachstum von 1,8 % im Jahr 2023 und von 2,0 % im Jahr 2024. 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.

¹⁵ Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Veränderung der Primärausgaben (abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) ohne befristete Sofortmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum. Näheres im finanzstatistischen Anhang, Kasten 1.

¹⁶ Die sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben leisteten einen expansiven Beitrag von 0,2 BIP-Prozentpunkten.

- (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 % zum Jahresende 2022 voraussichtlich auf 107,5 % zum Jahresende 2023 zurückgehen. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für das Jahr 2023 mit einem öffentlichen Defizit von 0,1 % des BIP. 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. Auch bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit 106,2 % zum Jahresende 2023 von einem geringeren Wert aus. Die Differenz ist in erster Linie auf das in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission prognostizierte günstigere Gefälle zwischen der Rate des schuldenstands senkenden Wachstums und den Zinssätzen zurückzuführen.
- (19) Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo dürfte 2023 weiterhin durch die finanzpolitischen Maßnahmen zur Abfederung 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 aktualisierten 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 Netto-Haushaltskosten dieser Entlastungsmaßnahmen 2023 auf 0,8 % des BIP belaufen werden¹⁷. 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 Beurteilung 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 der befristeten COVID-19-Sofortmaßnahmen im Umfang von 0,8 % des BIP.

¹⁷ Dieser Wert gibt die Höhe der jährlichen Kosten solcher Maßnahmen für den Haushalt unter Einberechnung von laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben wieder.

- (20) Am 12. Juli 2022 empfahl der Rat Portugal¹⁸, im Jahr 2023 für eine vorsichtige Haushaltspolitik zu sorgen, insbesondere indem das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben unter dem mittelfristigen Potenzialwachstum gehalten wird¹⁹, wobei die fortgesetzte befristete und gezielte Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen zu berücksichtigen ist. Gleichzeitig sollte Portugal jederzeit bereit sein, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Darüber hinaus wurde Portugal empfohlen, die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative auszuweiten, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer Unionsfonds.

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 Portugals (Zehnjahresdurchschnitt) auf nominal 7,6 % geschätzt.

(21) Für 2023 wird in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission vor dem Hintergrund der hohen Inflation von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (-0,7 % des BIP) ausgegangen. Im Vorjahr 2022 war der finanzpolitische Kurs ebenfalls expansiv (-1,5 % des BIP). Den Prognosen zufolge wird das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) 2023 einen kontraktiven Beitrag von 0,3 % des BIP zum finanzpolitischen Kurs leisten. Daher 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 verringerten Kosten (um 1,1 Prozentpunkte des BIP) der (gezielten und nicht zielgerichteten) Entlastungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen als Reaktion auf den Energiepreisanstieg 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 werden.²⁰ Portugal plant daher, Investitionen über die Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Fonds zu finanzieren, und dürfte die national finanzierten Investitionen aufrechterhalten.²¹ Geplant ist die Finanzierung öffentlicher Investitionen in den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit, wie Projekte zur Dekarbonisierung der Wirtschaft, die Produktion von Wasserstoff und Gas aus erneuerbaren Energieträgern und die Digitalisierung der Schulen, die zu einem Teil aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie aus anderen EU-Fonds finanziert werden.

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 im Jahr 2023.

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

- (22) Dem Stabilitätsprogramm zufolge 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 bis Ende 2024 auf 103,0 % des BIP steigen. Auf der Grundlage der 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. Bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit 103,1 % zum Jahresende 2024 von einem ähnlichen Wert aus.
- (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 Finanzen wäre nach Ansicht der Kommission für 2024 eine Verbesserung des strukturellen Saldos um mindestens 0,3 % des BIP angemessen. Um eine solche Verbesserung sicherzustellen, sollte im Einklang mit der Methode der Kommission das Wachstum der national finanzierten Nettoprümaausgaben²³ 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.

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 eine Anpassung um mehr als 0,5 % des BIP verlangt.

²³ Die Nettoprümaausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit.

- (25) Unter der Annahme einer unveränderten Politik geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 von einem Wachstum der national finanzierten Nettoprümaausgaben um 2,8 % im Jahr 2024 aus, was über der empfohlenen Wachstumsrate liegt. Die Anpassung, von der die Kommission in ihrer Prognose 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 einkommensenkende 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 steigen. Dieser höhere Wert spiegelt höhere national finanzierte Investitionen und höhere von der EU – insbesondere über die Aufbau- und Resilienzfazilität – finanzierte Investitionen wider. 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 sind.²⁴ 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 verstreichen 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).

²⁴ „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 Prozentpunkte 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 stellen eine Herausforderung an die Fähigkeit Portugals dar, 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 Inanspruchnahmequoten 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 dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Auch wenn die Umsetzung des portugiesischen Aufbau- und Resilienzplans im Gange ist, sind doch einige Verzögerungen zu befürchten. 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. Die 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. Portugal hat am 26. Mai 2023 einen geänderten Plan vorgelegt. Dieser wurde überarbeitet und durch neue Maßnahmen ergänzt, er enthält ein REPowerEU-Kapitel und trägt dem erhöhten maximalen finanziellen Beitrag²⁵ Rechnung. Nach Artikel 14 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2021/241 hat Portugal außerdem einen Antrag auf zusätzliche Unterstützung in Form eines Darlehens im Rahmen der Aufbau- und Resilienzplans eingereicht.

²⁵ 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.

- (30) Die Kommission hat 2022 alle kohäsionspolitischen Programmunterlagen Portugals gebilligt. Um in Portugal den ökologischen und den 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.
- (31) Neben den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan und den kohäsionspolitischen Programmen angegangen werden, steht Portugal vor einer Reihe weiterer Herausforderungen, 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 EU-Ziele 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 wegzulenken, 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 nimmt die Anzahl der Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften zwar zu, ist aber 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 und in den kohäsionspolitischen Programmen 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.²⁶

²⁶ Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates und Verordnung (EU) 2023/706 des Rates.

- (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 Arbeitsmarktinklusio n 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 Stellungnahme²⁷ spiegelt sich in Empfehlung 1 wider.

²⁷ Stellungnahme nach Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

- (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 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 den 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 Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich zurückzufahren und die dadurch erzielten Einsparungen in den Jahren 2023 und 2024 so bald wie möglich zum Abbau des öffentlichen Defizits zu nutzen; für den Fall, dass neuerliche Energiepreisanstiege neue oder fortgesetzte 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 %²⁸ zu begrenzen, es sei denn, es wird eingeschätzt, dass eine höhere Referenzrate für das Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben mit der Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels Portugals von -0,5 % des BIP vereinbar ist, unter anderem wenn die Zinsausgaben niedriger sind als derzeit von der Kommission prognostiziert.

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 den 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 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;

²⁸ Dies entspricht Schätzungen zufolge einer jährlichen Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um mindestens 0,3 % des BIP für 2024, wie in Erwägungsgrund 24 beschrieben.

2. die Umsetzung seines Aufbau- und Resilienzplans u. a. durch Gewährleistung ausreichender Verwaltungskapazitäten zu beschleunigen und nach dem unlängst vorgelegten Addendum mit dem REPowerEU-Kapitel und dem Antrag auf ein zusätzliches Darlehen rasch mit der Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen zu beginnen; 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 wegzulenken;
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; seine politischen Anstrengungen mit Blick auf die Vermittlung und den Erwerb der nötigen Kompetenzen und Fähigkeiten für den ökologischen Wandel zu verstärken.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident / Die Präsidentin