C/2026/3935

1.9.2026

# EMPFEHLUNG DES RATES

## vom 10. Juli 2026

## zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Portugals

(C/2026/3935)

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 (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ([1]), insbesondere auf Artikel 3 Absatz 3,

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) Mit der Verordnung (EU) 2024/1263 werden die Ziele des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung festgelegt, der durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie die Resilienz fördern und übermäßige öffentliche Defizite verhindern soll. In der Verordnung ist vorgesehen, dass der Rat und die Kommission die multilaterale Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters im Einklang mit den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Zielen und Anforderungen durchführen. Das Europäische Semester umfasst insbesondere die Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen und die Überwachung ihrer Umsetzung.

(2) Am 25. November 2025 nahm die Kommission eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals 2026 an. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht 2026 an, worin Portugal nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor sowie eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Humankapital in der Europäischen Union und einen Vorschlag für den gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2026, in dem die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte analysiert werden. Der Rat nahm die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets ([2]) am 21. April 2026 und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht sowie die Empfehlung zum Humankapital am 9. März 2026 an.

([1]) Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) ABl. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Am 29. Januar 2025 veröffentlichte die Kommission den Kompass für Wettbewerbsfähigkeit, einen strategischen Rahmen, mit dem die globale Wettbewerbsfähigkeit der Union in den kommenden fünf Jahren gestärkt werden soll. Darin werden die drei Handlungsfelder Innovation, Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Sicherheit als entscheidende Säulen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum genannt. Seit seiner Veröffentlichung fließt der Kompass für Wettbewerbsfähigkeit in die Arbeit des Europäischen Semesters ein, sodass sichergestellt ist, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den strategischen Zielen der EU im Einklang steht und bei der wirtschaftspolitischen Steuerung ein einheitlicher Ansatz verfolgt wird, der in der gesamten Union nachhaltiges Wachstum, Innovation und Resilienz fördert.

(4) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2026 weiterhin parallel zur letzten Phase der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität ([3]). Die Aufbau- und Resilienzpläne sowie die kohäsionspolitischen Mittel sind für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters von entscheidender Bedeutung, da mit diesen Plänen alle oder wesentliche Teile der in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Zyklen der wirtschaftspolitischen Koordinierung genannten Herausforderungen wirksam angegangen und in Programmen, die mit Mitteln der europäischen Kohäsionspolitik finanziert wurden, die länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt werden mussten. Auch kurz vor ihrem Auslaufen bleibt die Aufbau- und Resilienzfazilität sehr wichtig, um die in ihrem Rahmen unterstützten und durchgeführten Reformen aufrechtzuerhalten und darauf aufzubauen, insbesondere diejenigen, die zur Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen beitragen.

(5) Am 3. Juni 2026 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht 2026 für Portugal. Darin werden die Fortschritte des Landes bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2025 und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Portugal bewertet. Ausgehend von dieser Bewertung werden im Länderbericht die dringendsten Herausforderungen aufgezeigt, mit denen Portugal konfrontiert ist. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

(6) Am 21. Januar 2025 nahm der Rat auf der Grundlage der Bewertung und der Empfehlung der Kommission eine Empfehlung zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals ([4]) an. Der Plan erstreckt sich auf den Zeitraum von 2025 bis 2028 und sieht eine Haushaltsanpassung über vier Jahre vor. Der Rat empfahl die folgenden Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum: 5,0 % im Jahr 2025, 5,1 % im Jahr 2026, 1,2 % im Jahr 2027 und 3,3 % im Jahr 2028, was den kumulierten maximalen Wachstumsraten entspricht, die bezogen auf das Basisjahr 2023 berechnet wurden (17,4 % im Jahr 2025, 23,4 % im Jahr 2026, 24,8 % im Jahr 2027 und 28,9 % im Jahr 2028).

(7) Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine Auswirkungen stellen eine existenzielle Herausforderung für die Europäische Union dar. Um eine rasche und signifikante Aufstockung der Verteidigungsausgaben zu bewirken, forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, eine koordinierte Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu beantragen ([5]). Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Rat am 6. März 2025 begrüßt. Auf Ersuchen Portugals nahm der Rat am 8. Juli 2025 auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an, die es Portugal gestattet, von den empfohlenen Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen ([6]). Der Zeitraum, in dem die nationale Ausweichklausel aktiviert wird (2025-2028), ermöglicht es Portugal, Staatsausgaben neu zu priorisieren bzw. Staatseinnahmen zu erhöhen, sodass dauerhaft höhere Verteidigungsausgaben die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährden.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals (ABl. C, C/2025/641, 21.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([5]) Mitteilung der Kommission vom 19. März 2025 über die Erhöhung der Verteidigungsausgaben im Stabilitäts- und Wachstumspakt (C(2025) 2000 final).

([6]) Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2025, die es Portugal gestattet, auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1263 von der vom Rat festgelegten Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen (Aktivierung der nationalen Ausweichklausel) (ABl. C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(8) Am 30. April 2026 legte Portugal seinen jährlichen Fortschrittsbericht 2026 ([7]) über die Einhaltung der empfohlenen Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum und die Umsetzung der Reformen und Investitionen vor, mit denen die in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters genannten größten Herausforderungen in Angriff genommen werden sollen. Der jährliche Fortschrittsbericht spiegelt auch die in Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 vorgeschriebene halbjährliche Berichterstattung Portugals über die Fortschritte bei der Umsetzung des portugiesischen Aufbau- und Resilienzplans wider.

(9) Das Wachstum des realen BIP lag 2025 bei 1,9 % und die HVPI-Inflation bei 2,2 %. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2026 von einem Wachstum des realen BIP um 1,7 % im Jahr 2026 und 1,8 % im Jahr 2027 sowie einer HVPI-Inflation von 3,0 % im Jahr 2026 und 2,3 % im Jahr 2027 aus.

(10) Nach den von Eurostat bereitgestellten Daten ([8]) ist der gesamtstaatliche Überschuss Portugals von 0,6 % des BIP im Jahr 2024 auf 0,7 % des BIP im Jahr 2025 gestiegen. Ausgehend von den zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2026 für 2026 mit einem Defizit von 0,1 % des BIP und für 2027 mit einem Defizit von 0,4 % des BIP. Der Verschlechterung im Jahr 2026 ist in erster Linie auf die Auswirkungen der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zurückzuführen, die als Reaktion auf die Stürme ergriffen wurden, von denen Portugal im Januar und Februar betroffen war, sowie auf die Auswirkungen weiterer haushaltspolitischer Maßnahmen, die den Haushaltssaldo ebenfalls beeinträchtigen. Das für 2027 erwartete höhere Defizit ergibt sich in erster Linie aus zusätzlichen haushaltspolitischen Maßnahmen zulasten des Haushaltssaldos, so u. a. einem neuen Maßnahmenpaket für Wohnraum und einer Senkung der Körperschaftsteuer.

(11) Nach Schätzungen der Kommission war der haushaltspolitische Kurs ([9]), der sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben umfasst, im Jahr 2025 weitgehend neutral. Für 2026 wird eine haushaltspolitische Expansion um 1,6 % des BIP und für 2027 eine haushaltspolitische Restriktion um 1,3 % des BIP erwartet.

(12) Nach den von Eurostat bereitgestellten Daten ([10]) ist der gesamtstaatliche Schuldenstand Portugals von 93,5 % des BIP Ende 2024 auf 89,7 % des BIP Ende 2025 gesunken. Der Rückgang der Schuldenquote im Jahr 2025 spiegelt in erster Linie einen Primärüberschuss und ein günstiges Zins-Wachstums-Differenzial wider. Ausgehend von den zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2026 damit, dass die Schuldenquote bis Ende 2026 auf 87,6 % und bis Ende 2027 weiter auf 86,0 % sinken wird. Der Rückgang in den Jahren 2026 und 2027 spiegelt in erster Linie den erwarteten anhaltenden Primärüberschuss und das erwartete günstige Zins-Wachstums-Differenzial wider.

(13) Eurostat-Daten zufolge ([11]) beliefen sich die gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben Portugals im Jahr 2025 auf insgesamt 0,8 % des BIP. Laut Frühjahrsprognose 2026 der Kommission dürften die gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben im Jahr 2026 auf dem gleichen Niveau bleiben. Dies entspricht einem Anstieg um 0,0 BIP-Prozentpunkte im Vergleich zum Basisjahr 2021 ([12]).

([7]) Die jährlichen Fortschrittsberichte für 2026 sind abrufbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([8]) Eurostat-Euroindikatoren vom 22. April 2026.

([9]) Der haushaltspolitische Kurs gibt die jährliche Veränderung der zugrunde liegenden gesamtstaatlichen Haushaltslage an. Er dient der Bewertung des wirtschaftlichen Impulses, der von den auf nationaler Ebene sowie aus dem EU-Haushalt finanzierten haushaltspolitischen Maßnahmen ausgeht. Gemessen wird der haushaltspolitische Kurs als Differenz zwischen i) dem mittelfristigen Potenzialwachstum und ii) der Veränderung der Primärausgaben abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben.

([10]) Eurostat-Euroindikatoren vom 22. Mai 2026.

([11]) Eurostat, nach dem Verwendungszweck klassifizierte Staatsausgaben (COFOG).

([12]) Die NATO-Definition von Verteidigungsausgaben weicht von der COFOG-Definition von Verteidigung ab. Weitere Unterschiede könnten sich daraus ergeben, dass Ausgaben, insbesondere für Militärgüter, zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasst und bei der NATO nicht zum gleichen Zeitpunkt gemeldet werden wie bei der Erfassung nach den Vorschriften der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

(14) Die Union ist weiterhin mit der Gefahr von Unterbrechungen der Energieversorgung und erhöhter Preisvolatilität konfrontiert, was durch geopolitische Spannungen, die sich auf die globalen Öl- und Gasmärkte auswirken, noch verschärft wird. Die Erfahrungen aus der Energiekrise in den Jahren 2022 und 2023 haben gezeigt, dass breit angelegte und ungezielte Maßnahmen die öffentlichen Finanzen stark belasten und sozial und wirtschaftlich ineffizient sind. Seit Ausbruch des Krieges im Nahen Osten im Februar 2026 hat Portugal haushaltspolitische Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der hohen Energiepreise auf Haushalte und Unternehmen abzufedern ([13]). Dazu gehören eine ungezielte Senkung der Verbrauchsteuern auf Diesel und Benzin ohne festgelegtes Auslaufdatum, weitere gezielte Unterstützung für den Verkehrssektor, die Landwirtschaft und die Fischerei sowie gezielte Transfers an Einrichtungen des sozialen Sektors, Taxiunternehmen und Feuerwehrverbände. Die gezielten Unterstützungsmaßnahmen sollen am 30. Juni 2026 auslaufen. Der Frühjahrsprognose 2026 der Kommission zufolge belasten diese Maßnahmen die öffentlichen Finanzen im Jahr 2026 im Umfang von 0,1 % des BIP, auch wenn all diese Maßnahme bis Ende 2026 verlängert würden.

(15) Ausgehend von den Berechnungen der Kommission sind die Nettoausgaben Portugals im Jahr 2025 um 5,5 % und in den Jahren 2024 und 2025 kumulativ um 18,7 % gestiegen. Das Nettoausgabenwachstum im Jahr 2025 liegt über der empfohlenen Obergrenze, was bei jährlicher Betrachtung einer Abweichung um 0,2 % des BIP entspricht. Werden die Jahre 2024 und 2025 zusammen betrachtet, liegt das kumulierte Nettoausgabenwachstum ebenfalls über der empfohlenen Obergrenze, was einer kumulierten Abweichung um 0,4 % des BIP entspricht. Auch unter Berücksichtigung der Flexibilität für höhere Verteidigungsausgaben im Rahmen der nationalen Ausweichklausel bleibt die kumulierte Abweichung der Nettoausgaben bei gemeinsamer Betrachtung der Jahre 2024 und 2025 bei 0,4 % des BIP. Gleichzeitig verzeichnete Portugal 2025 – wie bereits erwähnt – einen Haushaltsüberschuss.

(16) Ausgehend von den Berechnungen der Kommission dürften die Nettoausgaben Portugals im Jahr 2026 um 5,6 % und in den Jahren 2024, 2025 und 2026 kumulativ um 25,2 % steigen. Das Nettoausgabenwachstum im Jahr 2026 soll den Projektionen zufolge über der empfohlenen Obergrenze liegen, was bei jährlicher Betrachtung einer Abweichung um 0,2 % des BIP entspricht. Werden die Jahre 2024, 2025 und 2026 zusammen betrachtet, wird das kumulierte Nettoausgabenwachstum den Projektionen zufolge ebenfalls über der empfohlenen Obergrenze liegen, was einer kumulierten Abweichung um 0,6 % des BIP entspricht. Unter Berücksichtigung der Flexibilität für höhere Verteidigungsausgaben im Rahmen der nationalen Ausweichklausel bleibt die kumulierte Abweichung der Nettoausgaben bei gemeinsamer Betrachtung der Jahre 2024, 2025 und 2026 den Projektionen zufolge bei 0,6 % des BIP. Gleichzeitig soll der Haushalt Portugals 2026 den Projektionen zufolge – wie bereits erwähnt – fast ausgeglichen sein.

(17) Die Bevölkerungsalterung sowie ein prognostizierter Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter setzen die Tragfähigkeit des umlagefinanzierten portugiesischen Rentensystems mittelfristig unter Druck. Die staatlichen Rentenausgaben werden den Projektionen zufolge in den nächsten zwei Jahrzehnten weiter steigen, und zwar von 12,8 % im Jahr 2025 auf 15,1 % im Jahr 2045 ([14]). Portugal dürfte 2045 der Mitgliedstaat mit den im Verhältnis zum BIP dritthöchsten Rentenausgaben sein, und die projizierten Ausgaben des staatlichen Rentensystems dürften 2046 ihren höchsten Stand erreichen. In Portugal ist das gesetzliche Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt, um die Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern. Portugal hat ferner eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Ziel es ist, Strategien auszuarbeiten und Vorschläge zu bewerten, um die Tragfähigkeit des Rentensystems zu gewährleisten, wozu auch eine Neubewertung der Vorruhestandsregelung und eine Studie über Mechanismen für den Teilruhestand gehören. Der Bericht der Arbeitsgruppe mit konkreten politischen Vorschlägen steht jedoch noch aus, und Portugal hat bisher nicht die zusätzlichen strukturellen Maßnahmen ergriffen, die erforderlich sind, um den Druck auf das staatliche Rentensystem des Landes zu verringern. Darüber hinaus sind die portugiesischen Zusatzrentensysteme nach wie vor unterentwickelt und decken nur einen Bruchteil der Erwerbsbevölkerung ab. Das Potenzial, langfristige Ersparnisse für produktive Investitionen zu mobilisieren, wird in Portugal somit nicht ausreichend genutzt.

([13]) Stand: Stichtag der Frühjahrsprognose 2026 der Kommission (4. Mai 2026).
([14]) Europäische Kommission, 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070), Institutional Paper 279, April 2024.

(18) Steuervergünstigungen sind im portugiesischen Steuersystem weit verbreitet: Es gibt fast 800 verschiedene Steuervergünstigungen, die sich aus mehreren verschiedenen Rechtstexten ergeben. Steuervergünstigungen können ein wirksames Instrument sein, um bestimmte politische Ziele zu erreichen. Die Folge sind jedoch auch Mindereinnahmen, ein komplexeres Steuersystem und potenzielle negative Auswirkungen auf die Einkommensungleichheit. Portugal hat im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans einen ersten Schritt unternommen, um die zahlreichen Steuervergünstigungen anzugehen, indem zu ihrer Überwachung und Bewertung ein neues ständiges Referat für Steuerpolitik (sog. „U-TAX“) eingerichtet wurde. Auch nach der Veröffentlichung des U-TAX-Bewertungsberichts sind die wirksamen Maßnahmen zur Straffung der Steuervergünstigungen jedoch begrenzt. 2024 beliefen sich allein die Vergünstigungen im Bereich der Mehrwertsteuer auf 4,3 % des BIP. Die umfassende Anwendung ermäßigter und mittlerer MwSt-Sätze auf Horeca-Leistungen (Hotels, Restaurants und Catering) könnte Haushalten mit höherem Einkommen unverhältnismäßig stark zugutekommen. Ferner tragen zahlreiche Anreize und Befreiungen erheblich zur Komplexität des Rahmens für die Körperschaftsteuer bei. Portugal könnte die Wirksamkeit seines Steuersystems durch eine Straffung der Steuerausgaben verbessern, so u. a. der Ausgaben im Zusammenhang mit ermäßigten und mittleren Mehrwertsteuersätzen und im Rahmen der Körperschaftsteuer. Darüber hinaus gehören die Steuerrückstände in Portugal im Verhältnis zum BIP trotz des stetigen Rückgangs seit 2021 nach wie vor zu den höchsten in der EU.

(19) Die systematische, sinnvolle und zeitnahe Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer relevanter Interessenträger bleibt unerlässlich, um sicherzustellen, dass die erfolgreiche Umsetzung der Finanzierungsinstrumente der Union auf breiter Basis eigenverantwortlich mitgetragen wird, auch im Rahmen des Europäischen Semesters.

(20) Die kohäsionspolitischen Programme, die in Portugal Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und dem Kohäsionsfonds (KF) beinhalten, werden langsamer als im EU-Durchschnitt umgesetzt, sowohl was die Auswahl der Projekte als auch die Zahlungen betrifft. Die Bemühungen um eine rasche Durchführung von Investitionen müssen verstärkt und zügiger vorangetrieben werden, wobei ihre Wirkung vor Ort maximiert werden sollte. Portugal ergreift im Rahmen seiner kohäsionspolitischen Programme bereits Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums. Weiterhin steht Portugal in Bezug auf die Durchführung jedoch vor Herausforderungen, u. a. im Zusammenhang mit Verzögerungen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge aufgrund von Einsprüchen, begrenzten technischen und administrativen Kapazitäten, Verzögerungen bei der Auftragsvergabeunterstützung im Verhältnis zwischen den Verwaltungsbehörden und den für territoriale Instrumente zuständigen interkommunalen Gemeinschaften, langwierigen Industrielizenz- und Genehmigungsverfahren, einem Mangel an Planungssicherheit und nicht ausgereiften Projektpipelines. Gleichzeitig muss Portugal die Ausführung des Fonds für einen gerechten Übergang beschleunigen, da die Mittel bis Ende 2026 ausgezahlt werden müssen. Es ist unerlässlich, dass die neuen Investitionen, die Portugal im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der kohäsionspolitischen Fonds genannt hat, und insbesondere jene, die mit den fünf in der Verordnung über die Halbzeitüberprüfung ([15]) formulierten Prioritäten zusammenhängen, rasch und wirksam getätigt werden.

(21) Portugal steht vor verschiedenen Herausforderungen in den Bereichen Vereinfachung, Rahmenbedingungen für Unternehmen, Forschung und Innovation, Zugang zu Finanzmitteln und Wachstumsfinanzierung, Qualität der Rechtsetzung, Verkehr, erneuerbare Energien, Energieinfrastruktur und -netze, Energieeffizienz, Umweltpolitik, Ressourcenmanagement, Anpassung an den Klimawandel, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, Kompetenzen, allgemeine und berufliche Bildung sowie Wohnraum.

(22) Trotz der in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritte stellt der Verwaltungs- und Regelungsaufwand nach wie vor ein großes Hindernis für die Unternehmenstätigkeit in Portugal dar. Diese Hindernisse beeinträchtigen die Attraktivität der portugiesischen Märkte, verringern den Wettbewerb und beschränken die Fähigkeit der portugiesischen Unternehmen, zu expandieren, innovativ zu sein und ihre Produktivität zu steigern. Insbesondere nennen die Unternehmen nach wie vor langwierige Zulassungs- und Genehmigungsverfahren in der Industrie als großes Investitionshemmnis. Zwar wurden einige Fortschritte bei der Verkürzung und Straffung dieser Verfahren erzielt, doch haben die lokalen Gebietskörperschaften Schwierigkeiten bei der Umsetzung der neuen Verfahren und können sich die Vorgehensweisen in den einzelnen Regionen und Gemeinden erheblich unterscheiden. Portugal könnte seine Vorschriften straffen und ihre Wirksamkeit verbessern, indem es vermehrt auf Ex-post-Bewertungen politischer Maßnahmen zurückgreift, die Interessenträger stärker einbezieht und die Transparenz bei der Ausarbeitung öffentlicher Maßnahmen erhöht. Zahlungsverzug ist nach wie vor weit verbreitet, insbesondere auf den Azoren und allgemein im Gesundheitswesen.

([15]) Verordnung (EU) 2025/1914 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2025 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1058 und (EU) 2021/1056 in Bezug auf spezifische Maßnahmen zur Bewältigung strategischer Herausforderungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung.

(23) Portugiesische Unternehmen stützen sich überwiegend auf Bankkredite und interne Finanzierungen. Andere Finanzierungsquellen, wie Risikokapital und Beteiligungskapital, haben in den letzten Jahren zwar an Bedeutung gewonnen, sind nach wie vor jedoch deutlich weniger verbreitet als im EU-Durchschnitt, und die portugiesischen Kapitalmärkte sollten weiterentwickelt werden. Die portugiesischen Behörden haben mehrere Initiativen gestartet bzw. verstärkt, so beispielsweise den von Banco Português de Fomento verwalteten Kapitalisierungs- und Resilienzfonds, Programme zur Unterstützung von Start-up-Unternehmen oder bestimmten Sektoren sowie jüngst eine Überprüfung des Kapitalmarktgesetzes. Es sind jedoch weitere Fortschritte erforderlich, damit Portugal zu europäischen Partnern aufschließen und mehr Private-Equity-Investoren und -Investitionen anziehen kann. So müssen Rolle und Kapazität institutioneller Anleger gestärkt und Zusatzrentensysteme entwickelt werden, um eine stabile, erhebliche Quelle für langfristiges Kapital für die Risikokapital- und Private-Equity-Segmente zu schaffen. So könnten Innovationen gefördert, die Expansionsfähigkeit lokaler Unternehmen gesteigert, Managementpraktiken verbessert und die Produktivität erhöht werden. Die Finanzkompetenz in Portugal ist niedrig: So verfügten laut Eurobarometer-Umfrage zur Finanzkompetenz aus dem Jahr 2023 nur 16 % der Bevölkerung über eine hohe Finanzkompetenz, wodurch Portugal EU-weit auf dem vorletzten Platz stand. Portugal hat mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Situation zu verbessern, und so u. a. die Finanzkompetenz in die Lehrpläne an Schulen aufgenommen. Weitere diesbezügliche Anstrengungen könnten eine wirksamere Allokation von Ersparnissen ermöglichen und das Verständnis der Unternehmen für die jeweiligen Vorteile und Risiken der verfügbaren Finanzierungsinstrumente verbessern.

(24) Das Justizsystem wird effizienter, steht jedoch weiterhin vor Herausforderungen wie langwierigen Verfahren und einem erheblichen Verfahrensrückstau, insbesondere bei den Verwaltungsgerichten, doch in geringerem Umfang auch bei den Steuergerichten. Unternehmen berichten, dass Ineffizienzen im Justizsystem zu den Faktoren gehören, die ihre Geschäftstätigkeit am stärksten behindern ([16]). Es ist wichtig, dass Portugal beim Abbau des Verfahrensrückstands vorankommt und die Dauer von Verfahren verkürzt, sowohl bei den erstinstanzlichen als auch bei den zweitinstanzlichen Gerichten, und dass eine angemessene Ressourcenausstattung der Gerichte gewährleistet wird.

(25) Die Investitionen in Forschung und Entwicklung haben in den letzten Jahren zugenommen, sind aber nach wie vor unzureichend, damit das portugiesische nationale Forschungs- und Innovationssystem zum EU-Durchschnitt aufschließen kann. Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP ist 2024 dank höherer privaten Ausgaben auf 1,7 % gestiegen, während die öffentliche Forschungs- und Entwicklungsintensität mit 0,6 % stabil blieb. Die portugiesischen Behörden haben ein breites Spektrum von Programmen zur Förderung von Forschung und Innovation durchgeführt, von denen viele 2026 abgeschlossen werden dürften. Von diesen Programmen wird ein langfristiger Nutzen erwartet, doch wären über die Programmlaufzeiten hinaus angemessene Anreize für Forschung, Entwicklung und Innovation erforderlich. Unterstützend können dabei die Bewertung politischer Maßnahmen, die Ausrichtung auf die Sektoren mit dem höchsten Wachstums- und Wertschöpfungspotenzial und die Einbeziehung regionaler Besonderheiten wirken. In diesem Zusammenhang sollte die Politik einen wirksamen Technologie- und Wissenstransfer zwischen Forschungszentren und Unternehmen fördern und die Forschungs- und Innovationsfähigkeit portugiesischer Unternehmen verbessern.

(26) Portugal ist nach wie vor in hohem Maße von importierten fossilen Brennstoffen abhängig, was zu großen Herausforderungen in Bezug auf die Energieversorgungssicherheit führt und Portugal für Preisschocks anfällig macht. Der Verkehrssektor trägt am stärksten zu den Treibhausgasemissionen Portugals bei und ist in hohem Maße auf eingeführtes Erdöl angewiesen, das 93 % des gesamten Energieverbrauchs in dem Sektor ausmacht. Portugal gewährt umfangreiche Subventionen für fossile Brennstoffe, ohne dass ein Auslaufen vor 2030 geplant wäre. Insbesondere Subventionen für fossile Brennstoffe, die weder gezielt die Energiearmut bekämpfen noch Bedenken hinsichtlich der Energieversorgungssicherheit angehen, die Elektrifizierung behindern und für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit nicht entscheidend sind, könnten vorrangig schrittweise abgeschafft werden. Portugal hat keine Maßnahmen ergriffen, um Subventionen für fossile Brennstoffe (wie Steuerermäßigungen und -befreiungen für Dieselkraftstoff für Güterverkehrsunternehmen und den öffentlichen Verkehr), die die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verlängern und nachhaltigeren Verkehrslösungen entgegenwirken, schrittweise abzuschaffen. Portugal erzielt Fortschritte bei der Förderung der Elektromobilität und der Dekarbonisierung des Fahrzeugbestands. Die Maßnahmen zugunsten emissionsfreier privater Fahrzeuge, einschließlich gewerblicher Straßenfahrzeuge, sind jedoch nicht zielgerichtet genug. Die Fortschritte beim weiteren Ausbau des Schienennetzes bleiben begrenzt. Zwar sind öffentliche Verkehrsmittel im Allgemeinen bezahlbar, doch ist die Verfügbarkeit in Ballungsgebieten unzureichend; außerhalb städtischer Gebiete bleibt das Netz unterentwickelt, und in ländlichen Gebieten ist der Zugang begrenzt. Für die interregionale Konnektivität müssten alle öffentlichen Verkehrsmittel, insbesondere der Schienenverkehr, erheblich ausgebaut werden. Dadurch könnte der Druck auf die Wohnimmobilienpreise in städtischen Zentren abnehmen bzw. die Attraktivität anderer Gebiete steigen.

([16]) Studies on Business Statistics, Context Costs of Companies (IaCC), Nationales Statistikinstitut.

(27) Portugal verfügt über eines der am stärksten dekarbonisierten Stromnetze in der EU. Komplexe, langwierige und unzureichend digitalisierte Genehmigungsverfahren verlangsamen jedoch weiterhin insbesondere den Aufbau neuer Kapazitäten für erneuerbare Energien im Netzmaßstab. Auch die Entwicklung von Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften, die von Bürgern geleitet werden, bleibt sehr begrenzt. Der erhebliche Anteil erneuerbarer Energien trägt dazu bei, trotz des anhaltenden Konflikts im Nahen Osten erschwingliche Großhandelsstrompreise zu gewährleisten. Aufgrund der begrenzten nichtfossilen Flexibilität und kaum vorhandener Instrumente zur Risikominderung ist Portugal jedoch Spitzenstrompreisen ausgesetzt. Darüber hinaus werden Strombezugsverträge nach wie vor nur in begrenztem Umfang genutzt. Anreize für die Weiterentwicklung langfristiger Verträge würden durch langfristige sichere Einnahmen für die Entwickler dazu beitragen, den Markt stabiler zu machen. Netzkapazitätsbeschränkungen wirken sich zunehmend auf den Anschluss neuer Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien aus, wobei der Rückstand bezüglich Projekten, die auf Netzanschluss warten, zunimmt und erhebliche Mengen zugewiesener Kapazität noch nicht betriebsbereit sind. Obwohl einige Maßnahmen ergriffen wurden, um die bestehende Netzkapazität zu erhöhen, sollte Portugal die Transparenz bezüglich der verfügbaren Verteilernetzkapazität erhöhen, um es Entwicklern zu erleichtern, neue Projekte zu planen und in sie zu investieren, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Netzeffizienz (z. B. durch Förderung hybrider Projekte) und zur Abschreckung in Bezug auf spekulative Anwendungen ergreifen. Durch Angehen der Engpässe bei den Genehmigungsverfahren und weitere Investitionen in Stromnetze, u. a. die Fertigstellung des grenzüberschreitenden Verbunds mit Spanien, die Förderung von Speicherung, Laststeuerung und anderen Flexibilitätslösungen sowie die weitere Digitalisierung des Netzes dürften die Resilienz, Stabilität und Sicherheit des Netzes verbessert und die Elektrifizierungsbemühungen unterstützt werden.

(28) Ein großer Teil der portugiesischen Bevölkerung ist dem Risiko von Energiearmut ausgesetzt bzw. davon betroffen. Trotz erheblicher Finanzmittel, auch aus dem EU-Haushalt, kommt es bei den Energieeffizienzprogrammen in Portugal aufgrund komplexer und instabiler Programmgestaltung nach wie vor zu Verzögerungen bei der Umsetzung. Portugal hat kürzlich eine Regelung zur Mobilisierung privater Finanzmittel eingeführt, doch noch ist unklar, wie stark sie in Anspruch genommen werden wird. Um bei Gebäuden die hohe Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern und den Energieverbrauch zu senken, sollte Portugal seine Bemühungen um Energieeffizienz intensivieren, indem Programmgestaltung und Vorausplanung der Finanzierungsaufrufe verbessert, die Anreize für umfassende Renovierungen gestärkt, Finanzierungssysteme zur Anziehung privater Investitionen gefördert und regulatorische Engpässe beseitigt werden, insbesondere für Mehrfamilienhäuser und öffentliche Gebäude, und indem die Unterstützung in Form von Zuschüssen gezielter auf schutzbedürftige Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, ausgerichtet wird.

(29) Portugal gehört zwar nicht zu den größten Emittenten in der EU, doch sind die Treibhausgasemissionen der Industrie nicht in wesentlichem Umfang rückläufig. Auf energieintensive Industrien wie Papier, nichtmetallische Mineralien und den Raffineriesektor entfällt nach wie vor mehr als die Hälfte des gesamten Energiebedarfs der Industrie. Komplexe Rechtsrahmen mit einander überschneidenden Verwaltungsebenen, langwierige Genehmigungsverfahren, mangelnde Vorhersehbarkeit und das Fehlen eines Rechtsrahmens für die CO2-Abscheidung und -Speicherung (CCUS) und der entsprechenden Infrastruktur behindern die Dekarbonisierung von Sektoren, in denen die Emissionen schwer zu senken sind. Angesichts des umfassenden Einsatzes erneuerbarer Energien und anderer Netto-Null-Technologien sowie eines stark dekarbonisierten Stromsystems ist Portugal gut aufgestellt, um seine Position in der Wertschöpfungskette für die Herstellung von Netto-Null-Technologien und nachhaltigen und kreislauforientierten Materialien auszubauen. Portugal könnte davon profitieren, CO2-arme Industrieprozesse gezielter zu fördern, Netto-Null-Technologien herzustellen und einzuführen, die Ausweitung von Innovationen zu unterstützen und Unternehmen in strategischen CO2-armen Sektoren anzulocken, wie z. B. in den Sektoren für Batterien, Biomethan und erneuerbaren Wasserstoff.

(30) Portugal schneidet bei den Indikatoren für eine Kreislaufwirtschaft und die Abfallbewirtschaftung sowohl gemessen an den EU-Zielen als auch gegenüber dem EU-Durchschnitt schlecht ab. Das Land ist nach wie vor stark auf die Deponierung von Siedlungsabfällen angewiesen, wobei fast zwei Drittel der Deponien ihre Höchstkapazität bald erreichen dürfte, Das Land ist nach wie vor stark auf die Deponierung von Siedlungsabfällen angewiesen, wobei fast zwei Drittel der Deponien ihre Höchstkapazität bald erreichen dürfte, und es besteht die Gefahr, dass das EU-Ziel für 2035, die Deponierung auf höchstens 10 % zu reduzieren, verfehlt wird. Im Rahmen nationaler und regionaler Initiativen wurden einige Fortschritte erzielt, so z. B. durch die Annahme eines neuen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft im Jahr 2026, auch wenn sich die Wirkungen erst noch zeigen müssen. Portugal sollte die Umsetzung des derzeitigen strategischen Rahmens fortführen und könnte von weiteren Reformen profitieren, so u. a. vom stärkeren Einsatz wirtschaftlicher Instrumente wie insbesondere der Einführung eines mengenbezogenen Pflichtgebührenmodells für Haushaltsabfälle. In dem Sektor sind erhebliche Investitionen erforderlich, insbesondere in die Infrastruktur für die getrennte Sammlung und das Recycling von Abfällen sowie in die Entwicklung oder Modernisierung von Abfallbehandlungsanlagen, damit weniger Abfälle in Deponien oder Verbrennungsanlagen gebracht werden müssen; die Mobilisierung privater Mittel wird von entscheidender Bedeutung sein, um die Abfallbewirtschaftung zu verbessern und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft voranzubringen.

(31) In Portugal tritt insbesondere in den südlichen Regionen Wasserknappheit auf, die zum Teil auf unzureichende Infrastruktur, den Klimawandel und eine hohe Nachfrage zurückzuführen ist. Die Wasserpreise unterscheiden sich je nach Gemeinde weiterhin erheblich, was zu uneinheitlichen und kontraproduktiven Verbrauchsanreizen führt. Portugal setzt eine nationale Wasserstrategie um, doch verbleiben weitere große Herausforderungen. Die Straffung der Verwaltungsstruktur in der Wasserwirtschaft würde die Koordinierung zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene wirksamer machen. Maßnahmen in Bezug auf die Nachfrageseite, einschließlich einer Reform der Wassergebühren, würden dazu beitragen, die Wasserbewirtschaftung zu verbessern und Kapital für die Modernisierung der Infrastruktur zu beschaffen; gleichzeitig würden Anreize für den Schutz, die effiziente Nutzung und die Wiederverwendung von Wasser gesetzt. Weitere Investitionen sind erforderlich in Bezug auf die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die Verringerung von Leckagen und die stärkere Überwachung von Wassermenge und -qualität, auch der Grundwasserentnahme. Naturbasierte Lösungen würden zur Sanierung von Wasserkörpern und zur Wiederherstellung der natürlichen Retentionsfähigkeit von Landschaften, Feuchtgebieten und Flüssen, einschließlich Überschwemmungsflächen, beitragen.

(32) Portugal ist besonders anfällig für den Klimawandel und damit verbundene extreme Wetterereignisse wie intensive Dürren, Überschwemmungen, Waldbrände und Hitzewellen. Die zunehmende Häufigkeit und Schwere solcher Ereignisse erfordert kostspielige Wiederaufbauarbeiten und die Sanierung geschädigter Infrastruktur, so auch kritischer Infrastruktur. Viele Sektoren sind betroffen, insbesondere der Energiesektor, die Landwirtschaft, die Wasserversorgung, die Forstwirtschaft, die Fischerei und die Aquakultur. Darüber hinaus reicht der derzeitige Küstenschutz nicht aus, um höhere wirtschaftliche Schäden durch Fluten und Küstenerosion zu verhindern. Es wäre daher günstig für Portugal, wenn in angemessener, vorhersehbarer Weise klimasichere kritische Infrastrukturen, einschließlich Stromnetzen, Eisenbahnen und Wasserversorgung, finanziert würden. Angesichts der intensiven Waldbrände sollten die forstpolitischen Reformen beschleunigt werden; Portugal sollte sich weiterhin auf die Entwicklung tragfähiger wirtschaftlicher Wertschöpfungsketten für forstwirtschaftliche Biomasse konzentrieren und das Potenzial der Bioökonomie weiter nutzen, um Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu steigern. Es wäre für Portugal von Vorteil, bei der finanziellen Absicherung von Katastrophenrisiken einen strukturierten Ansatz zu verfolgen und breiteren privaten Versicherungsschutz für Schäden im Zusammenhang mit Naturkatastrophen zu fördern, da Portugal derzeit zu den EU-Mitgliedstaaten mit den geringsten Versicherungsquoten für wirtschaftliche Verluste gehört.

(33) Das portugiesische Gesundheitssystem schneidet in Bezug auf die Gesundheitsergebnisse vergleichsweise gut ab, doch bestehen nach wie vor Herausforderungen bei der Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu hochwertiger Gesundheitsversorgung, insbesondere aufgrund des anhaltenden Personalmangels, der die Effizienz des nationalen Gesundheitsdienstes untergräbt. Portugal hat in den vergangenen Jahren wichtige Reformen eingeleitet und in die Gesundheitsinfrastruktur investiert, u. a. im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans. Erhebliche Herausforderungen bei der Besetzung freier Stellen und der Bindung von Fachkräften an den nationalen Gesundheitsdienst tragen jedoch zu anhaltend langen Wartezeiten und einem ungleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung bei. Einkommensschwächere und schutzbedürftige Gruppen sind letztlich stärker von den Mängeln des Systems betroffen, da sie es sich häufig nicht leisten können, auf private Anbieter auszuweichen. Auch beim Zugang zur Gesundheitsversorgung halten sich regionale Unterschiede, wobei sowohl in dicht besiedelten Gebieten (in denen die Nachfrage höher ist) als auch in abgelegenen Gebieten, in denen die Bevölkerung abnimmt (und die Anreize nicht ausreichen, um die benötigten Arbeitskräfte anzuziehen), stärkere Einschränkungen bestehen. Der begrenzte Zugang und die langen Wartezeiten haben dazu beigetragen, dass der Anteil an Selbstzahlungen zur Deckung benötigter Gesundheitsleistungen hoch ist. Trotz einiger Maßnahmen gegen den Personalmangel und für einen tragfähigeren nationalen Gesundheitsdienst könnte eine weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Angehörigen der Gesundheitsberufe dazu beitragen, die Laufbahnen im nationalen Gesundheitsdienst attraktiver und das System effizienter zu machen.

(34) Portugal gehört zu den EU-Mitgliedstaaten, die mit einer rascheren Alterung der Bevölkerung konfrontiert sind, was einen erheblichen, weiter zunehmenden Bedarf an Langzeitpflege verursacht. Die öffentlichen Investitionen in die Langzeitpflege liegen jedoch deutlich unter dem EU-Durchschnitt, und die Planung der Langzeitpflege ist nach wie vor mit Herausforderungen bei der Koordinierung konfrontiert. Langzeitpflege ist auf stationäre Pflege ausgerichtet, während ggf. durch Pflege zu Hause und in der lokalen Gemeinschaft die Fähigkeit der Menschen, unabhängig zu bleiben, besser unterstützt werden könnte. Beim Zugang zu hochwertiger Langzeitpflege bestehen landesweit regionale Unterschiede und sind ländliche Gebiete besonders unterversorgt. Die bisher von Portugal ergriffenen Maßnahmen (z. B. Verbesserung des Status informeller Pflegekräfte und ein Pilotprojekt zu häuslichen Unterstützungsdiensten) waren nur eingeschränkt wirksam oder decken nur einen begrenzten Bereich ab. Die Unterstützung erschwinglicher bedarfsorientierter Optionen, u. a. durch die Stärkung der Pflege zu Hause und in der lokalen Gemeinschaft, bessere Planung und den Ausgleich der regionalen Unterschiede, könnte dazu beitragen, einen gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Langzeitpflege zu gewährleisten.

(35) Da Humankapital bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der strategischen Autonomie der Union eine entscheidende Rolle spielt, empfahl der Rat den Mitgliedstaaten 2026, Maßnahmen zu ergreifen, um die damit verbundenen strukturellen Herausforderungen in den Bereichen Kompetenzen, allgemeine und berufliche Bildung, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, dringend anzugehen. Die an Portugal gerichteten länderspezifischen Empfehlungen 2026 können zur Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Humankapital in der Union beitragen.

(36) Trotz der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren stimmen die angebotenen und die nachgefragten Kompetenzen in Portugal weiterhin nicht ausreichend überein. Die fehlende Übereinstimmung wird durch mangelnde Abstimmung der allgemeinen und beruflichen Bildung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sowie durch unzureichende Ergebnisse bei der Weiterbildung und Umschulung der verfügbaren Arbeitskräfte verstärkt, obwohl Maßnahmen ergriffen wurden, die in die richtige Richtung gehen, wie z. B. Schulungen zu digitalen Kompetenzen. In Schlüsselsektoren (wie IKT, Bauwesen, Gesundheitswesen und Justiz) besteht infolgedessen ein Arbeitskräftemangel und berichten Unternehmen von Schwierigkeiten, verfügbare Arbeitskräfte mit den richtigen Kompetenzen zu finden. Wirksamere und gezieltere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere für junge Menschen, würden die mangelnde Übereinstimmung zwischen Kompetenzangebot und -nachfrage ebenfalls verringern und jungen Menschen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. Gleichzeitig werden die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit Portugals nach wie vor durch das niedrige Qualifikationsniveau der erwachsenen Bevölkerung beschränkt. Die Teilnahme an Maßnahmen der Erwachsenenbildung ist nach wie vor relativ gering, insbesondere in den Gebieten in äußerster Randlage. Der Einsatz von Instrumenten zur Erfassung von Daten über Kompetenzen könnte die mangelnde Übereinstimmung zwischen Kompetenzangebot und -nachfrage verringern, indem die verfügbare Hochschulbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Erwachsenenbildung besser auf die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen abgestimmt werden. Ferner könnten bessere Ergebnisse und Teilnehmerzahlen in der Erwachsenenbildung dazu beitragen, das Kompetenzniveau in den Bevölkerungsgruppen mit bisher geringeren Qualifikationen zu erhöhen und den verfügbaren Arbeitskräften die Kompetenzen zu vermitteln, die in einer sich wandelnden Wirtschaft erforderlich sind.

(37) Portugal hat in den letzten Jahrzehnten erhebliche Fortschritte bei der Anhebung des Bildungsniveaus erzielt. Darüber hinaus ist der Anteil der Menschen, die die Schule, weiterführende Bildungseinrichtungen oder eine Ausbildung vorzeitig verlassen bzw. abbrechen, stetig zurückgegangen und entspricht nun dem EU-Ziel für 2030, während die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung nach wie vor deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt. Allerdings gibt es eine besorgniserregende Entwicklung beim Erwerb von Grundfertigkeiten in Schulen. So ist zwischen 2018 und 2022 der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit schlechten Leistungen in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften gestiegen, während der Anteil der leistungsstarken Schülerinnen und Schüler zurückging. Auch sind die Bildungsergebnisse bei Schülerinnen und Schülern aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen nach wie vor uneinheitlich und ist die Wahrscheinlichkeit unterdurchschnittlicher Ergebnisse bei dieser Gruppe größer (z. B. schneiden 47 % der Schülerinnen und Schüler aus dem untersten sozioökonomischen Quartil in Mathematik unterdurchschnittlich ab, verglichen mit 30 % insgesamt). Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, deren Anteil in der Primar- und Sekundarstufe I auf rund 14 % zugenommen hat, liegen die Bildungsergebnisse im Durchschnitt ebenfalls niedriger bzw. sie haben höhere Wiederholungs- und Abbruchquoten. Parallel dazu besteht im Bildungssystem nach wie vor ein Lehrkräftemangel, der sich nachteilig auf Qualität und Inklusivität der Bildung auswirken könnte. Die Bewältigung dieser Probleme ist von entscheidender Bedeutung für die Förderung der Kompetenzentwicklung, der Chancengleichheit und des sozialen Zusammenhalts.

(38) Portugal verzeichnete mit einer guten Verdopplung seit 2015 in den vergangenen zehn Jahren einen der höchsten kumulativen Anstiege der nominalen Wohnimmobilienpreise in der EU. In Küsten- und städtischen Gebieten hat die Erschwinglichkeit deutlich stärker gelitten. Es bestehen nach wie vor strukturelle Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage. Der Anteil an Wohnimmobilien, die nicht als Hauptwohnsitz genutzt werden, ist in Portugal vergleichsweise hoch und die Zahl leerstehender und baufälliger Wohngebäude erheblich. Die Umstellung von der Besteuerung des Erwerbs auf eine wiederkehrende Besteuerung, einschließlich einer Aktualisierung des steuerlichen Immobilienwerts, könnte Hauseigentümer veranlassen, unzureichend genutzte Immobilien auf den Markt zu bringen, und zu stärkerer Wohnmobilität führen. Die Investitionen in den sozialen Wohnungsbau sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen, zum Teil unterstützt durch Unionsmittel. Die derzeitigen Zahlen für erschwinglichen und sozialen Wohnraum liegen jedoch nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt. Während öffentliche Investitionen weiterhin von zentraler Bedeutung sind, ist die Beteiligung des Privatsektors unerlässlich, um die Bautätigkeit anzukurbeln und die Nachfrage zu decken, einschließlich von der Solidarwirtschaft bereitgestellter Lösungen, wie z. B. genossenschaftlicher Wohnungsbau. Zur Steigerung des Angebots an erschwinglichem und sozialem Wohnraum müssen territoriale Dimensionen sowie Grundsätze der Inklusion und Nichttrennung berücksichtigt werden. Neben einer allmählichen Angebotszunahme können auch Mietzulagen finanziell schwächere Haushalte vorübergehend entlasten, obgleich bestehende Regelungen von einer gezielteren Ausrichtung profitieren würden. Obdachlosigkeit und andere Formen der Ausgrenzung nehmen auf dem Wohnungsmarkt weiter zu, wobei regional unterschiedlich ist, wie wirksam dagegen vorgegangen wird. Portugal könnte im Rahmen der Wohnungspolitik regelmäßige Ex-post-Bewertungen und Bedarfserfassungen stärker nutzen. Über das Instrument für technische Unterstützung (TSI) wird Portugal Unterstützung bei der Einrichtung eines nationalen Modells für die Governance und Verwaltung von Wohnraumdaten erhalten, was bei vollständiger Umsetzung die Bewertung und Überwachung der derzeitigen und künftigen Wohnraumpolitik stärken dürfte. Die derzeitige Koordinierung zwischen zentralen und lokalen Behörden sowie die Koordinierung von Wohnraum-, Stadt-, Raum- und Verkehrsplanung ist nach wie vor fragmentiert. Auch handelt es sich bei den Investitions- und Finanzierungsmechanismen hauptsächlich um Ad-hoc-Mechanismen.

(39) Da die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind und gemeinschaftlich zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, sprach der Rat 2026 die Empfehlung aus, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen ergreifen sollten, um die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2026 umzusetzen. Im Falle Portugals trägt Empfehlung 1 zur Umsetzung der ersten, zweiten und dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei, Empfehlung 2 trägt zur Umsetzung der vierten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei, Empfehlung 3 trägt zur Umsetzung der siebten, neunten und elften Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei, Empfehlung 4 trägt zur Umsetzung der zweiten und der siebten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei und Empfehlung 5 und 6 tragen zur Umsetzung der fünften Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2026 und 2027 Maßnahmen ergreift, um

1. angesichts der von der Kommission für 2025 festgestellten und für 2026 prognostizierten Abweichung von der empfohlenen Nettoausgaben-Obergrenze sicherzustellen, dass die vom Rat am 21. Januar 2025 empfohlenen Obergrenzen eingehalten werden, zugleich aber Gebrauch von der Flexibilität im Rahmen der vom Rat aktivierten nationalen Ausweichklausel zu machen, wobei ein Haushaltsüberschuss bzw. ein fast ausgeglichener Haushalt in Portugal anerkannt wird; die Gesamtausgaben für Verteidigung und Sicherheit zu erhöhen und die Verteidigungs- und Sicherheitsbereitschaft insgesamt zu stärken und gleichzeitig die Schuldentragfähigkeit und die Ausgabeneffizienz zu gewährleisten und den Haushalt schrittweise anzupassen, damit strukturell höhere Verteidigungsausgaben aufrechterhalten werden können; sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der steigenden Energiepreise befristet und auf den Schutz finanziell schwächerer Haushalte bzw. die Bedürfnisse energieintensiver Unternehmen ausgerichtet sind und Energiesparanreize bewahren und dass die damit einhergehende Belastung für die öffentlichen Finanzen mit den Verpflichtungen aus dem haushaltspolitischen Rahmen der EU vereinbar ist; die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Rentensystem zu gewährleisten und Zusatzrentensysteme zu fördern; die Wirksamkeit des Steuersystems zu verbessern, insbesondere durch Straffung der Steuerausgaben;

2. die Kontinuität der im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität durchgeführten Reformen und Investitionen zu gewährleisten; die Anstrengungen zur Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme zu verstärken und hierzu gegebenenfalls auf Mittelumschichtungen zugunsten strategischer Prioritäten und Flexibilitäten zu setzen, die im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des kohäsionspolitischen Rahmens vereinbart wurden;

3. die Regulierung zu vereinfachen, die Umsetzung der Regulierungsinstrumente und die Koordinierung zwischen den Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern; den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern, Hindernisse für Genehmigungen in der Industrie und andere Hindernisse für die Expansionsfähigkeit von Unternehmen zu beseitigen; private Investitionen in Risikokapital und privates Beteiligungskapital für lokale Unternehmen zu fördern und die Finanzkompetenz weiter zu verbessern; die Effizienz der Verwaltungs- und Steuergerichte weiter zu erhöhen, um die Dauer von Verfahren zu verkürzen; den Schwerpunkt der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf Forschung und Innovation zu halten;

4. die Dekarbonisierung des Verkehrs zu beschleunigen, insbesondere durch die schrittweise Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe und den Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes; langfristige Verträge zu fördern, Investitionen in Flexibilitätslösungen zu beschleunigen und einen berechenbaren Regulierungsrahmen zu schaffen; die Kapazität des Stromübertragungs- und -verteilernetzes zu stärken, auch in grenzüberschreitenden Stromverbindungsleitungen, und die Anschlussverfahren zu verbessern; Renovierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu beschleunigen, indem regulatorische und administrative Engpässe beseitigt werden und besonders Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, Hilfen erhalten; die Dekarbonisierung der Industrie zu unterstützen; die Kapazitäten für Abfallbewirtschaftung, Abfallvermeidung, Recycling und Wiederverwendung auszubauen; die Wasserbewirtschaftung zu verbessern und zu straffen; die effiziente Wassernutzung zu verbessern und naturbasierte Lösungen zu entwickeln; klimabezogene Risiken anzugehen, indem eine nachhaltige Wald- und Landbewirtschaftung gestärkt, Maßnahmen für klimasichere kritische Infrastrukturen beschleunigt und der private Versicherungsschutz gegen Schäden im Zusammenhang mit Naturkatastrophen ausgebaut wird;

5. den gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, insbesondere durch Angehen der Personalknappheit im Gesundheitswesen und unter Wahrung der Nachhaltigkeit des nationalen Gesundheitsdienstes; den gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Langzeitpflege zu gewährleisten, u. a. durch das Angehen regionaler Unterschiede und die Stärkung von Lösungen für die Pflege zu Hause und in der lokalen Gemeinschaft; die mangelnde Übereinstimmung von angebotenen und nachgefragten Kompetenzen anzugehen und das Kompetenzniveau zu verbessern, u. a. indem die Teilnahme an Maßnahmen der Erwachsenenbildung gefördert und allgemeine und berufliche Bildung sowie Erwachsenenbildung stärker auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt werden; bessere Bildungsergebnisse zu fördern, insbesondere für benachteiligte Schülerinnen und Schüler;

6. die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum anzugehen, insbesondere durch die Schaffung von Anreizen für eine effizientere Nutzung des Wohnimmobilienbestands, u. a. durch eine Anpassung des Steuermixes; das Angebot an Wohnraum, einschließlich erschwinglichen und sozialen Wohnraums, weiter auszubauen; die Koordinierung und Steuerung der Wohnraumpolitik zu stärken, zusammen mit einer integrierten Stadt-, Raum- und Verkehrsplanung.

Geschehen zu Brüssel am 10. Juli 2026.

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident*

S. HARRIS