C/2025/3996

20.8.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 8. juli 2025

om Portugals økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

(C/2025/3996)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION —

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([1]), særlig artikel 3, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

Generelle betragtninger

(1) I forordning (EU) 2024/1263, som trådte i kraft den 30. april 2024, præciseres formålet med rammen for økonomisk styring, som tager sigte på dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i TEUF. Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger. Forordningen fremmer desuden det nationale ejerskab til finanspolitikken, og der lægges større vægt på det mellemfristede sigte sammen med en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som indeholder medlemsstatens finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den nationale valgperiodes varighed. Nettoudgiftskursen ([2]) i disse planer skal opfylde kravene i forordningen, herunder kravene om, at den offentlige gæld skal bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller at den skal forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordningen, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år.

([1]) EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: »nettoudgifter«: offentlige udgifter, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 ([3]), som oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten, trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager den til økonomisk og social genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der fremmer den grønne og den digitale omstilling og gør medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(3) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([4]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på at udfase Unionens afhængighed af importen af fossile brændstoffer fra Rusland. Dette bidrager til at opnå energisikkerhed og diversificere Unionens energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Portugal tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(4) Den 22. april 2021 indgav Portugal sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af nævnte forordnings artikel 19 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingsretningslinjerne i bilag V. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan ([5]), som blev ændret den 10. oktober 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige finansielle støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU ([6]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, har vedtaget en afgørelse om, at Portugal på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål for den samme reform eller investering ikke er blevet tilbagerullet.

(5) Den 21. januar 2025 vedtog Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om godkendelse af Portugals nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag ([7]). Planen blev forelagt i overensstemmelse med artikel 11 og artikel 36, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2024/1263, dækker perioden 2025-2028 og fremlægger en finanspolitisk tilpasning over fire år.

(6) Den 26. november 2024 vedtog Kommissionen en udtalelse om Portugals udkast til budgetplan for 2025. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2025, hvori Portugal ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet samt et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2025, hvori gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet den 13. maj 2025 ([8]) og den fælles rapport om beskæftigelsen den 10. marts 2025.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan (ST 10149/21).

([6]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 10. oktober 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan (ST 13351/23).

([7]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Portugals nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/641, 10.2.2025, http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Rådets henstilling af 13. maj 2025 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke EU's globale konkurrenceevne i de næste fem år. Kompasset indeholder tre omstillingsforudsætninger for bæredygtig økonomisk vækst: i) innovation, ii) dekarbonisering og konkurrenceevne og iii) sikkerhed. For at mindske innovationskløften vil EU fremme den industrielle innovation, støtte vækst i opstartsvirksomheder gennem initiativer såsom opstarts- og opskaleringsstrategien for EU og fremme anvendelsen af avancerede teknologier som f.eks. kunstig intelligens og kvantecomputing. For at skabe en grønnere økonomi har Kommissionen præsenteret en omfattende handlingsplan for energi til overkommelige priser og en aftale om ren industri, som skal sikre, at omstillingen til ren energi forbliver omkostningseffektiv og konkurrencevenlig — særligt for energiintensive sektorer — og er en drivkraft for vækst. Unionen er fast besluttet på at styrke sine globale handelspartnerskaber, diversificere sine forsyningskæder og sikre adgang til kritiske råstoffer og rene energikilder for at mindske afhængighedsforholdene og øge sikkerheden. Disse prioriteter understøttes af horisontale katalysatorer, som består i reguleringsmæssig forenkling, uddybning af det indre marked, finansiering af konkurrenceevne, en opsparings- og investeringsunion, fremme af færdigheder og kvalitetsjob samt bedre koordinering af EU-politikker. Konkurrenceevnekompasset er afstemt med det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med Kommissionens strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(8) I 2025 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne er fortsat vigtig for opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, idet planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, som er udstedt i de senere år. Disse landespecifikke henstillinger er fortsat lige relevante for vurderingen af de ændrede genopretnings- og resiliensplaner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2021/241.

(9) De landespecifikke henstillinger for 2025 dækker centrale økonomipolitiske udfordringer, som ikke håndteres i tilstrækkelig grad gennem de foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensplanerne, idet der tages hensyn til relevante udfordringer identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2019-2024.

(10) Den 4. juni 2025 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Portugal 2025. Heri foretages der en vurdering af Portugals fremskridt med efterlevelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, og der gøres status over Portugals gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Portugal står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Portugals fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål for 2030 vedrørende beskæftigelse, færdigheder og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

Vurdering af den årlige statusrapport

(11) Den 21. januar 2025 rettede Rådet en henstilling til Portugal med følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 5,0 % i 2025, 5,1 % i 2026, 1,2 % i 2027 og 3,3 % i 2028, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater — beregnet med 2024 som basisår — på 17,4 % i 2025, 23,4 % i 2026, 24,8 % i 2027 og 28,9 % i 2028. Den 30. april 2025 forelagde Portugal sin årlige statusrapport ([9]) om overholdelsen af de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne og om gennemførelsen af reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Portugals halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af Portugals genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(12) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har anbefalet en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne, og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025. Efter Portugals anmodning af 30. april 2025 vedtog Rådet den 8. juli 2025 på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om tilladelse til Portugal til at afvige fra og overskride de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne ([10]).

([9]) De årlige statusrapporter 2025 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) Rådets henstilling af 8. juli 2025 om tilladelse til Portugal til at afvige fra de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som fastsat af Rådet i henhold til forordning (EU) 2024/1263 (aktivering af den nationale undtagelsesklausul) (EUT C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Ifølge data valideret af Eurostat ([11]) faldt Portugals offentlige overskud fra 1,2 % af BNP i 2023 til 0,7 % i 2024, mens den offentlige gæld faldt fra 97,7 % af BNP ved udgangen af 2023 til 94,9 % ved udgangen af 2024. Ifølge Kommissionens beregninger svarer denne udvikling til en vækstrate i nettoudgifterne på 12,0 % i 2024. Ifølge den årlige statusrapport 2025 anslår Portugal, at væksten i nettoudgifter udgjorde 11,6 % i 2024. Kommissionen anslår, at væksten i nettoudgifter var højere end antaget i den årlige statusrapport. Forskellen mellem Kommissionens beregninger og de nationale myndigheders skøn skyldes den højere indtægtsreducerende virkning af de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, som Kommissionen har anslået, navnlig foranstaltninger vedrørende personlig indkomstskat. Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs ([12]), som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, ekspansiv med 1,6 % af BNP i 2024.

(14) Ifølge den årlige statusrapport forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for Portugals budgetfremskrivninger, en realvækst i BNP på 2,4 % i 2025, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 2,4 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes det reale BNP at stige med 1,8 % i 2025 og 2,2 % i 2026, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 2,1 % i 2025 og 2,0 % i 2026.

(15) Ifølge den årlige statusrapport ventes det offentlige overskud at falde til 0,3 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at falde til 91,5 % ved udgangen af 2025. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 3,4 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der et offentligt overskud på 0,1 % af BNP i 2025. Faldet i overskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig virkningen af finanspolitiske foranstaltninger, der anslås at øge udgifterne, navnlig offentlige lønninger og sociale overførsler, og reducere indtægterne som følge af ajourføringen af ordningen for personlig indkomstskat for unge og incitamenterne til selskabsbeskatning. Ifølge Kommissionens beregninger svarer dette til en vækst i nettoudgifterne på 6,1 % i 2025. De øgede fremskrivninger af nettoudgiftsvæksten sammenlignet med den årlige statusrapport skyldes, at Kommissionen havde et lavere estimat for udgifter finansieret af overførsler fra EU samt den manglende klassificering af domstolsafgørelser, der endnu ikke er gennemført, som engangsforanstaltninger. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være ekspansiv med 1,4 % af BNP i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at falde til 91,7 % ved udgangen af 2025. Faldet i gældskvoten i 2025 afspejler hovedsagelig et gunstigt rentevækstspænd kombineret med et forventet primært overskud.

(16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der at blive finansieret offentlige udgifter med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,5 % af BNP i 2025 sammenlignet med 0,7 % af BNP i 2024. De udgifter, der finansieres med ikketilbagebetalingspligtig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer uden direkte indvirkning på Portugals offentlige saldo og offentlige gæld.

(17) Portugals offentlige forsvarsudgifter lå stabilt på 0,8 % af BNP mellem 2021 og 2023 ([13]). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes forsvarsudgifterne at ligge stabilt på 0,8 % af BNP i både 2024 og 2025. Dette er uændret i forhold til 2021. Portugal anslår, at udgifterne til forsvar udgør 0,9 % af BNP i 2024 og 1,1 % af BNP i 2025. I den periode, hvor den nationale undtagelsesklausul er aktiveret (2025-2028), har Portugal mulighed for at omprioritere de offentlige udgifter eller øge de offentlige indtægter, således at de varigt højere forsvarsudgifter ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare.

([11]) Eurostat — euroindikatorer, 22.4.2025.

([12]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

([13]) Eurostat, offentlige udgifter opdelt efter formålsklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG). På grund af metodologiske forskelle mellem COFOG- og NATO-definitionerne kan udgifter baseret på COFOG-definitionen afvige fra de udgifter, der er baseret på NATO-definitionen.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes nettoudgifterne i Portugal at stige med 6,1 % i 2025 og med 18,8 % i 2024 og 2025 samlet set. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes væksten i nettoudgifter i Portugal i 2025 at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse ([14]) på 0,4 % af BNP på årsbasis. For 2024 og 2025 samlet set ventes den kumulerede vækstrate i nettoudgifterne også at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse på 0,5 % af BNP. Under hensyn til fleksibiliteten med hensyn til forhøjede forsvarsudgifter inden for rammerne af den nationale undtagelsesklausul forbliver den kumulative afvigelse i nettoudgifterne på 0,5 % af BNP, hvilket er under tærsklen på 0,6 % af BNP for den kumulative afvigelse.

(19) Desuden henstillede Rådet, at Portugal afvikler energistøttenødforanstaltningerne inden varmesæsonen 2024/2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes nettobudgetomkostningerne ([15]) ved energistøttenødforanstaltninger at udgøre 0,3 % af BNP i 2024, mens de forventes at falde til 0,1 % i 2025. Energistøttenødforanstaltningerne blev kun delvist afviklet inden opvarmningssæsonen 2024/2025. Dette er ikke fuldt ud i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(20) Den årlige statusrapport indeholder ingen budgetfremskrivninger efter 2025. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 et offentligt underskud på 0,6 % af BNP i 2026. Ændringen af den offentlige saldo i 2026 afspejler hovedsagelig virkningen af nedsættelsen af selskabsskattesatsen som defineret i finansloven for 2025 og stigningen i offentlige investeringer finansieret af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 6,3 % i 2026. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være ekspansiv med 1,2 % af BNP i 2026. Den offentlige gældskvote ventes ifølge Kommissionen at falde til 89,7 % ved udgangen af 2026. Faldet i gældskvoten i 2026 afspejler hovedsagelig det fortsat gunstige rentevækstspænd og det forventede primære overskud.

Vigtigste politiske udfordringer

(21) Befolkningens aldring sammen med en faldende befolkningsandel i den erhvervsaktive alder udfordrer bæredygtigheden i Portugals pensionssystem med løbende finansiering. De offentlige pensionsudgifter forventes at stige, men antallet af bidragydere til systemet forventes samtidig at falde. De offentlige pensionsudgifter forventes at toppe i 2046 (15,2 % af BNP), og dermed er Portugal blandt de tre medlemsstater med de højeste pensionsudgifter i forhold til BNP ([16]). Mens der i 2025 er næsten to bidragydere pr. pensionist, forventes der i 2046 kun at være cirka én. Det deraf følgende underskud i det offentlige pensionssystem skal dækkes af nationale midler gennem overførsler fra det nationale budget eller den portugisiske reservefond for offentlige pensionsordninger (kendt som »Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social«). Befolkningens aldring tynger Portugals offentlige finanser, både på grund af indvirkningen på det offentlige pensionssystem og på skattesystemet. Eksempelvis vil et lavere antal personer i den erhvervsaktive alder mindske indtægterne fra beskatning af arbejde. Portugal har gennemført reformer for at forbedre pensionssystemets bæredygtighed ved eksempelvis at indeksere den lovbestemte pensionsalder i forhold til den forventede levetid. Ikke desto mindre øger politikker såsom førtidspensionsordninger og særlige bidragssatser presset på landets offentlige pensionssystem, hvilket kan påvirke systemets bæredygtighed.

(22) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og med kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er afgørende at afslutte den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, inden for denne stramme tidshorisont for at styrke Portugals langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling og samtidig sikre social retfærdighed. Kommissionens meddelelse NextGenerationEU – Frem mod 2026, der blev vedtaget den 4. juni 2025, præciserer den gældende tidsplan for facilitetens afslutning og indeholder en vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de kan maksimere gennemførelsen senest den 31. august 2026, herunder om, hvordan de yderligere kan strømline deres genopretnings- og resiliensplaner, fastsætter, hvilke vigtigste muligheder der skal overvejes, når de revideres, og understreger betydningen af omhyggelig fælles planlægning forud for indgivelsen af de sidste betalingsanmodninger i 2026. Portugal har allerede gjort fremskridt med gennemførelsen

([14]) Fra 2026 vil disse tal fremgå af den kontrolkonto, der er oprettet i henhold til artikel 22 i forordning (EU) 2024/1263.
([15]) Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger, inklusive indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, eksklusive indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjeneste.
([16]) Europa-Kommissionen, »2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)«, Institutional Paper 279, april 2024.

af reformerne og investeringerne i sin genopretnings- og resiliensplan. For at opfylde tilsagnene i genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det vigtigt, at Portugal intensiverer gennemførelsen af reformer og investeringer ved at sætte ind over for relevante udfordringer. Den 13. maj 2025 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om ændring af vurderingen af Portugals genopretnings- og resiliensplan for at tage højde for en række objektive omstændigheder, der hindrer rettidig gennemførelse af nogle af investeringerne. Der er dog stadig udfordringer med hensyn til administrativ kapacitet, regler for offentlige indkøb og langvarige tilladelsesprocedurer, der navnlig påvirker store investeringsprojekter. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket og rettidig gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(23) Tempoet i gennemførelsen af programmet vedrørende samhørighedspolitikken i Portugal, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og Samhørighedsfonden, er taget til. Det er vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at sikre en hurtig gennemførelse af disse programmer og samtidig opnå de størst mulige konkrete resultater. Portugal har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst og samtidig styrke den sociale samhørighed. Samtidig står Portugal fortsat over for udfordringer såsom styrkelse af konkurrenceevnen, herunder at udvikle eller fremstille kritiske teknologier, mangel på kvalificeret arbejdskraft og misforhold mellem udbudte og efterspurgte færdigheder, vandresiliens, især i Algarve og Alentejo, samt tilgængelige boliger til overkommelige priser. I henhold til artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060 skal Portugal — som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken — gennemgå hvert enkelt program under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2024. Ved de forslag fra Kommissionen, som blev vedtaget den 1. april 2025 ([17]), blev fristen for indgivelse af vurderingen — for hvert program — af resultatet af midtvejsgennemgangen forlænget til efter den 31. marts 2025. Forslagene skaber desuden større fleksibilitet med hensyn til at bidrage til at fremskynde programgennemførelsen og øge incitamenterne for medlemsstaterne til at afsætte midler fra samhørighedspolitikken til fem af Unionens prioriterede strategiske områder, nemlig konkurrenceevne inden for strategiske teknologier, forsvar, boliger, vandresiliens og energiomstilling, og til investeringer i færdigheder i prioriterede sektorer, samtidig med at der fortsat fokuseres på personer i de mest sårbare situationer i ESF+-programmer.

(24) Platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) giver mulighed for at investere inden for en central strategisk EU-prioritet ved at styrke EU's konkurrenceevne. STEP kanaliseres gennem 11 eksisterende EU-fonde. Medlemsstaterne kan også bidrage til InvestEU-programmet, som støtter investeringer i prioriterede områder. Portugal kan udnytte disse initiativer bedst muligt til at støtte udviklingen eller fremstillingen af kritiske teknologier, herunder rene og ressourceeffektive teknologier.

(25) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-midler er rettet mod, bør Portugal effektivt håndtere de resterende udfordringer i forbindelse med i) pensionssystemets bæredygtighed, ii) forenkling, iii) erhvervsklima, iv) forskning og innovation, v) adgang til finansiering og vækstfinansiering, vi) skatteforvaltning, skatteunddragelse og skatteundgåelse, vii) lovgivningskvalitet, viii) transport, ix) vedvarende energi, x) energiinfrastruktur og -netværk, xi) energieffektivitet, xii) miljøpolitik, xiii) ressourceforvaltning, xiv) boliger, xv) færdigheder, xvi) kvalitetsjob og xvii) social retfærdighed.

(26) Det fremgår af konkurrenceevnekompasset, at alle institutioner på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan skal yde en betydelig indsats for at skabe enklere regler og hurtigere administrative procedurer. Kommissionen har fastsat ambitiøse mål for reduktion af den administrative byrde — mindst 25 % generelt og mindst 35 % for SMV'er — og har indført nye redskaber, som skal hjælpe med at nå disse mål, bl.a. systematisk stresstestning af EU-lovgivningen og øget dialog med interessenter. Portugal er også nødt til at yde en indsats for at opfylde disse ambitioner. 51 % af virksomhederne mener, at kompleksiteten af de administrative procedurer er et problem for deres virksomhed, når de driver forretning i Portugal ([18]). På trods af de fremskridt, der er gjort i de seneste år, er administrative og lovgivningsmæssige byrder fortsat en stor hindring i driften af virksomheder i Portugal. Over 83 % af de portugisiske virksomheder angiver erhvervslovgivningen som en hindring for investeringer sammenlignet med 66 % i EU. Desuden er Portugal placeret som det niende dårligst præsterende land ud af 38 OECD-lande i vurderingen af OECD's indikatorer for regulering af produktmarkederne for 2023 og 2024. De nævnte hindringer påvirker de

([17]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/1058 og (EU) 2021/1056 for så vidt angår særlige foranstaltninger til at adressere strategiske udfordringer i forbindelse med midtvejsgennemgangen (COM(2025) 123 final).

([18]) »Businesses« attitudes towards corruption in the EU', Flash-rapport, Eurobarometerrapport (april 2024).

portugisiske markeders tiltrækningskraft, mindsker konkurrencen og underminerer de portugisiske virksomheders evne til at ekspandere, innovere og øge produktiviteten. Navnlig rapporterer virksomhederne fortsat om lange procedurer for udstedelse af licenser og tilladelser til industrien, og det anses som en væsentlig hindring for investeringer. På trods af visse fremskridt med hensyn til at afkorte og strømline processerne har de lokale myndigheder vanskeligheder med at gennemføre de nye procedurer, og praksis kan variere betydeligt mellem regioner og kommuner. Der er også fortsat hindringer for adgangen til flere detailtjenesteydelser og liberale tjenesteydelser, selv om Portugal har gjort betydelige fremskridt, f.eks. ved at revidere de retlige ordninger for flere selvregulerede erhverv fra 2023 til 2024.

(27) Betingelserne for virksomheder, der forsøger at få adgang til finansiering, er blevet bedre de seneste få år, og andelen af virksomheder, der angiver adgang til finansiering som en hindring for investeringer, er nu stort set på linje med EU-gennemsnittet. Portugisiske virksomheder er dog overvejende afhængige af banklån og intern finansiering. Andre finansieringskilder, f.eks. venturekapital og egenkapital, er i stigende grad blevet anvendt i de seneste år, men er fortsat markant mindre udbredt end i EU i gennemsnit. De portugisiske kapitalmarkeder er fortsat underudviklede og tegner sig kun for 24,4 % af BNP sammenlignet med et gennemsnit på 67,6 % på EU-plan. De portugisiske myndigheder iværksatte og styrkede flere initiativer til støtte for investeringer i privat egenkapital og venturekapital, såsom kapitaliserings- og resiliensfonden, der forvaltes af Banco Português de Fomento, programmer til støtte for nystartede virksomheder eller målrettet mod specifikke sektorer, samt den nylige revision af kapitalmarkedslovgivningen. Der er imidlertid behov for yderligere fremskridt, hvis Portugal skal indhente de europæiske konkurrenter og tiltrække flere private egenkapitalinvestorer og investeringer, herunder eventuelt offentlig-privat risikodeling, for at målrette indsatsen mod virksomheder med højere vækstpotentiale og sektorer med stærke produktivitetsprofiler. En mere udbredt anvendelse af egenkapitalinstrumenter vil bl.a. støtte nystartede virksomheder og innovation, øge lokale virksomheders kapacitet til at opskalere og udvide driften, sikre bedre ledelse i praksis og øge produktiviteten. Der er generelt i Portugal en ringe indsigt i finansielle forhold, og i Eurobarometerundersøgelsen fra 2023 om finansiel forståelse fik kun 16 % af portugiserne scoren »høj«, hvilket er det næstlaveste resultat i EU. Befolkningens indsigt i finansielle forhold kunne forbedres med det mål at muliggøre en mere effektiv fordeling af opsparing og for at forbedre virksomhedernes forståelse af de specifikke fordele og risici ved de enkelte tilgængelige finansieringsinstrumenter.

(28) Det portugisiske skattesystem rummer mange forskellige skatteudgifter. Over 500 forskellige skatteudgifter er vedtaget gennem forskellige retsakter. De kan være et effektivt instrument til at nå specifikke politiske mål. Samtidig resulterer det store antal også i mistede indtægter, bidrager til skattesystemets kompleksitet og kan indvirke på indkomstuligheden. Portugal tog et første skridt til at løse problemstillingerne ved det store antal skatteudgifter ved at oprette en ny skattepolitisk enhed (U-TAX), der skal overvåge og evaluere skatteudgifterne. Selskabsskattens udformning bidrager til skattesystemets kompleksitet. Strukturen omfatter både statsskat og kommunale tillægsskatter. Statsskatten afhænger af størrelsen af den enkelte virksomheds skattepligtige overskud. Derudover kan kommunerne fastsætte en tillægsafgift på op til 1,5 %. Dermed kan den lovbestemte selskabsskattesats variere fra 12,5 % til 30,5 % afhængigt af virksomhedens størrelse og beliggenhed. Denne skattestruktur kan afholde virksomheder fra at udvide, hindre øgede stordriftsfordele og de dermed forbundne effektivitetsgevinster, og den øger samtidig omfanget af overførsler af overskud inden for landet. Hvad angår skatteforvaltningen, er Portugals udestående skatterestancer i forhold til BNP fortsat blandt de højeste i EU.

(29) Retsvæsenet bliver gradvist mere effektivt, men der er stadig udfordringer med langvarige retssager og et stort efterslæb af sager, navnlig forvaltnings- og skatteretterne. Det bliver vigtigt for Portugal fortsat at gøre fremskridt med at nedbringe efterslæbet af verserende sager og sagernes varighed, både ved domstolene i første instans og anden instans, og at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer til rådighed i retssystemet.

(30) Investeringerne i forskning og udvikling er steget i de seneste år, men de er fortsat utilstrækkelige til, at Portugals nationale forsknings- og innovationssystem modsvarer EU-gennemsnittet. Andelen af udgifter til forskning og udvikling i forhold til BNP steg til 1,7 % i 2024, og det skyldes primært en stigning i de private udgifter, mens det offentlige bidrag til forskning og udvikling lå stabilt på 0,6 %. De portugisiske myndigheder har gennemført en lang række programmer til støtte for forskning og innovation. Flere af dem, f.eks. mobiliseringsdagsordenen og den grønne dagsorden, vil dog først blive afsluttet i løbet af de næste par år. Selv om programmerne forventes at skabe langsigtede fordele, er det af afgørende betydning for Portugal at fastholde passende incitamenter til forskning, udvikling og innovation ud over disse programmer. Med henblik herpå vil det være afgørende at evaluere og gennemføre forsvarlige politikker og effektivisere udgifterne ved at målrette indsatsen mod de sektorer, hvor der er de største muligheder for at skabe vækst og merværdi.

(31) Med hensyn til kvaliteten af lovgivningen gør Portugal kun begrænset brug af konsekvensanalyser og efterfølgende evaluering af politiske indsatser. I 2021 blev der gjort betydelige fremskridt med at gennemføre forudgående evalueringer af politiske tiltag i Portugal med etableringen af PlanAPP, der er et nationalt organ til støtte for udviklingen af offentlige politikker. Til gengæld er efterfølgende konsekvensanalyser ikke udbredt og begrænset til udvalgte retsakter. En bredere anvendelse af efterfølgende evalueringer vil forbedre myndighedernes muligheder for at måle virkningen af nye politiske tiltag og ny lovgivning samt at vurdere effektiviteten af de forudgående evalueringer, der allerede foretages. Gennemsigtighed i inddragelsen af interessenter i lovgivningsprocessen kan også forbedres.

(32) Portugal er fortsat stærkt afhængig af importerede fossile brændstoffer, og olie og gas udgjorde henholdsvis 47,2 % og 16,8 % af landets energimiks i 2023. Transportsektoren tegner sig for den største andel af det endelige energiforbrug og for 37,5 % af det samlede energiforbrug. Transportsektoren er stærkt afhængig af olie og olieprodukter, som udgør 92 % af det endelige energiforbrug, og det understreger landets betydelige afhængighed af fossile brændstoffer. Portugal tildeler betydelige subsidier til fossile brændstoffer uden planlagt udfasning frem til 2030. Navnlig kan subsidier til fossile brændstoffer, der hverken bekæmper energifattigdom på en målrettet måde eller imødegår reelle energisikkerhedsproblemer, hindrer elektrificering og ikke er afgørende for industriens konkurrenceevne, betragtes som en udfasningsprioritet. I Portugal er subsidier til fossile brændstoffer såsom afgiftslempelser og undtagelser for diesel til fragtvirksomheder og offentlig transport økonomisk ineffektive, og de fastholder afhængigheden af fossile brændstoffer og fjerner incitamentet til at skifte til elektriske køretøjer og andre bæredygtige løsninger. Investeringer i bæredygtig mobilitet og jernbaneinfrastruktur, der sikrer en problemfri integration med EU-nettet, kan fremskynde dekarboniseringen, opbygge modstandsdygtighed, mindske regionale forskelle og fremme social samhørighed.

(33) Portugal har vedtaget lovgivning og oprettet en ny særlig taskforce for at lette tilladelsesprocedurerne. Lovgivningen er imidlertid stadig for kompleks, navnlig med hensyn til fysisk planlægning på nationalt, regionalt og lokalt niveau, og der mangler standardiserede regler og klare retningslinjer. Portugals offentlige myndigheder mangler værktøjer til løbende at overvåge gennemførelsen af lovgivningen og følge udviklingen inden for vedvarende energianlæg, og de mangler ofte de nødvendige tekniske færdigheder til at kunne evaluere projekterne. Antallet af VE-fællesskaber i Portugal er stadig lavt, og det kunne gøres lettere at opnå tilladelse, og der kunne skabes større incitament. For at fremskynde udbredelsen af vedvarende energi kan Portugal fortsat følge op på de fremskridt, landet har gjort i de seneste år med hensyn til at strømline godkendelsesprocessen, herunder ved at øge kapaciteten i den offentlige forvaltning, der beskæftiger sig med godkendelser, øge digitaliseringen af produktionen af vedvarende energi og konsolidere den overordnede lovgivningsmæssige ramme. Det ville også være gavnligt, hvis landet fremmede egetforbrug (herunder tagbaseret solenergi) og vedvarende energifællesskaber (VE-fællesskaber). I 2023 leverede Portugals vedvarende energikilder, der drives af vandkraft og kraftig vind, 87,7 % af landets elektricitet og satte dermed en ny rekord. Solenergi var den vedvarende kilde, der steg mest med 36 %. Den markante stigning i andelen af vedvarende energi spillede en rolle for det betydelige fald i elpriserne, der faldt til under niveauet før krisen. Efterhånden som flere vedvarende energikilder integreres, og elektrificeringen af efterspørgslen udbredes, vil yderligere investeringer i udvidelse og opgradering af elnettet, fremme af fossilfrie løsninger såsom lagring og efterspørgselsreaktion og yderligere digitalisering af nettet være afgørende for at sikre balancen i elnettet og større stabilitet på engrosmarkedet for elektricitet. Den manglende gennemsigtighed vedrørende den disponible distributionsnetkapacitet og planer for udvidelse gør det vanskeligt for udviklere at planlægge og investere i nye projekter. Det er vigtigt at strømline tilslutningsprocedurerne, øge gennemsigtigheden i nettilslutningen og tilvejebringe en klar ramme for langsigtet planlægning af auktioner. Desuden har logistiske udfordringer, mangel på komponenter og lavere rentabilitet lagt hindringer i vejen projekter, der tager sigte på vedvarende energi, hvilket har ført til forsinkelser i gennemførelsen. Incitamenter til at yderligere udvikling af langsigtede kontrakter såsom elkøbsaftaler vil også bidrage til at gøre markedet mere stabilt, idet den langsigtede bæredygtighed og dermed mulighederne for at tiltrække investeringer i vedvarende energi øges. Elkøbsaftaler om vedvarende energi er imidlertid begrænsede i Portugal på nuværende tidspunkt, hvor der er indgået kontrakter om 0,42 GW. På trods af Portugals bestræbelser på at øge niveauet for sammenkobling af elnettet med Spanien ligger niveauet fortsat under målene for 2030.

(34) En stor del af den portugisiske befolkning oplever energifattigdom. Hvis Portugal skal blive mindre afhængigt af fossile brændstoffer i bygninger og nedbringe energiforbruget, skal Portugal øge indsatsen for at øge energieffektiviteten i forhold til genopretnings- og resiliensplanen. Hvis der blev gjort mere for at tilskynde til gennemgribende renoveringer, bl.a. ved at yde teknisk bistand til ansøgere, kunne det fremskynde gennemførelsen af renoveringsprojekter vedrørende energieffektivitet. Portugal kunne desuden med fordel etablere et stærkere regelsæt for finansielle ordninger for at optimere udnyttelsen af private investeringer i energieffektiv renovering. Derved kunne Portugal rette flere tilskudsbaserede ressourcer mod de husstande, der har størst behov.

(35) Portugal ligger langt under EU-gennemsnittet for benchmarks for den cirkulære økonomi samt mål for ressourceproduktivitet i industrier og affaldshåndteringsindikatorer med markante regionale forskelle. Den gennemsnitlige kommunale genanvendelsesprocent er særlig lav (30,1 % i 2023, hvilket er langt fra EU-målet på 55 % i 2025) og varierer fra region til region. Portugals cirkulære anvendelse af materialer lå på 2,8 % i 2023, hvilket er et godt stykke under EU-gennemsnittet på 11,8 %. Der er gjort visse fremskridt gennem initiativer og regler på både nationalt og kommunalt plan. Støtte fra EU-fonde og den private sektor vil være afgørende for at opfylde målene for genanvendelse og cirkulær økonomi, herunder gennem: i) investeringer i infrastruktur til særskilt affaldsindsamling, ii) udvikling eller tilpasning af affaldsbehandlingsanlæg og iii) teknologiske opgraderinger, der gør det muligt at indføre mængdebaserede affaldsordninger i hele landet.

(36) Portugal, og navnlig de sydlige regioner, er hårdt ramt af naturkatastrofer såsom tørke, brande og oversvømmelser, der forekommer med øget hyppighed og intensitet som følge af klimaforandringerne. Mindre årlig nedbørsmængde, vandknaphed og øget tidsmæssig variabilitet påvirker vandmængden i floderne, grundvandsdannelsen og oversvømmelsesrisiciene, hvilket påvirker mange økonomiske sektorer, som f.eks. landbruget, drikkevandsproduktionen og produktionen af energi, herunder vandkraftproduktionen, samtidig med at det påvirker de offentlige finansers holdbarhed negativt i kraft af stigende omkostninger. Portugal har øget kapaciteten til at foretage tilpasning til klimaforandringerne, bl.a. ved at udarbejde sektorspecifikke tilpasningsplaner. I 2024 færdiggjorde Portugal en national køreplan for tilpasning til klimaforandringerne frem til 2100, men det er vigtigt at indarbejde klimatilpasningen yderligere i vandforvaltningspolitikkerne. Ved at gennemføre en integreret og bæredygtig vandforvaltningsstrategi, herunder den seneste strategi »Water that Unites«, kan Portugal sikre, at nøglesektorerne stadig har adgang til vand, samtidig med at der sikres tilstrækkeligt og godt vand til miljøfunktioner, navnlig sårbare økosystemer med høj biodiversitet såsom landets vådområder. Strømlining af forvaltningsstrukturen i vandsektoren kan bidrage til at opnå en effektiv koordinering mellem de nationale, regionale og lokale niveauer. For at forbedre vandforvaltningen er yderligere investeringer i opsamling og rensning af spildevand, reduktion af lækager i nettene og forbedret overvågning (af vandmængde og -kvalitet) afgørende. Der bør lægges særlig vægt på: i) genopretning af landskabets naturlige evne til at optage vand, ii) reduktion af udvindingen af grundvand, iii) genopretning af vådområder og floder, herunder flodsletter og iv) udrulning af andre naturbaserede løsninger. Desuden kunne Portugal udnytte potentialet i genbrug af vand.

(37) Portugal har stadig udfordringer med hensyn til adgang til sundhedspleje, og landets langtidsplejesystem er ikke gjort klar til en hurtigt aldrende befolkning. Overordnet set fungerer landets sundhedssystem forholdsvis godt, og Portugal har gennemført betydelige reformer, herunder inden for primær sundhedspleje og mental sundhedspleje, samt en reform af forvaltningsmodellen for det nationale sundhedsvæsens hospitaler. Portugal har også investeret i sundhedsinfrastruktur og -tjenester i hele landet, herunder inden for rammerne af landets genopretnings- og resiliensplan. Det nationale sundhedsvæsen står dog fortsat over for en betydelig mangel på sundhedspersonale, hvilket har indvirkning på adgangen til sundhedsydelser i form af f.eks. lange ventetider og ulige adgang for forskellige indkomstgrupper og i forskellige regioner i landet. Mellem 2020 og 2024 blev kun ca. halvdelen af de opslåede stillinger til rekruttering af læger til det nationale sundhedsvæsen besat, og et stort antal uddannede sygeplejersker rejser ud af landet. Selv om der i de seneste år er gjort en vis indsats for at gøre karrieremulighederne i det nationale sundhedsvæsen mere attraktive, er der stadig uudnyttede muligheder for at forenkle og fremskynde ansættelsesprocedurerne med henblik på hurtigt at ansætte de nødvendige fagfolk og fortsat tiltrække sundhedspersonale. Desuden er næsten en fjerdedel af den portugisiske befolkning 65 år eller ældre med et lavere antal forventede sunde leveår end EU-gennemsnittet. De offentlige investeringer i langtidspleje ligger lavere end EU-gennemsnittet, og i alle regioner dækkes behovet for langtidspleje fortsat kun i ringe omfang. På trods af en stigning i arbejdsstyrken de seneste år er den ikke tilstrækkelig til at følge med efterspørgslen, og det medfører en stor afhængighed af uformelle omsorgspersoner. Ved at fokusere på de nævnte aspekter og samtidig sikre bæredygtigheden i det nationale sundhedsvæsen kan Portugal sikre befolkningen flere år med høj livskvalitet, samt at de ældres plejebehov kan opfyldes.

(38) Manglende overensstemmelse mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer er en hindring for konkurrenceevnen og produktiviteten. Udbuddet af færdigheder svarer ikke til markedsbehovene, og det skaber en mangel på arbejdskraft i visse sektorer, herunder på informations- og teknologiområdet. Manglen på personale med de rette færdigheder er en væsentlig hindring, som virksomhederne rapporterer om. Skævhederne skaber også en høj ungdomsarbejdsløshed (21,6 % i 2024 sammenlignet med 14,9 % i EU), og mange arbejdsløse unge har enten utilstrækkelige kvalifikationer eller kvalifikationer på områder med lav beskæftigelsesgrad i landet. Det vil være fordelagtigt for Portugal at udarbejde en pålidelig prognose over de fremtidige markedsbehov. Den kan danne grundlag for en bedre tilpasning af udbuddet af uddannelser og erhvervsuddannelser til arbejdsmarkedet og bruges til at informere om karrieremuligheder. Udviklingen af de nødvendige færdigheder i en økonomi i udvikling bremses

yderligere på grund af den voksne befolknings lave deltagelse i livslang læring (38 % i 2016 og 33 % i 2022 baseret på voksenuddannelsesundersøgelsen). Trods de seneste foranstaltninger for at fremme voksnes deltagelse i læring og uddannelse, herunder investeringer under den portugisiske genopretnings- og resiliensplan, kan virksomhederne stadig foretage yderligere kvalificerings- og opkvalificeringsaktiviteter og fremme en voksenuddannelseskultur i landet. Desuden har Portugals befolkning fortsat generelt et lavt kvalifikationsniveau (i 2024 havde ca. 38,5 % af befolkningen i alderen 25-64 år et lavt uddannelsesniveau, hvilket er et godt stykke over EU-gennemsnittet på 19,6 %), og det er en vedvarende hindring for produktiviteten i landet. I de senere år er der dog sket betydelige fremskridt med hensyn til at øge befolkningens kvalifikationsniveau.

(39) Boligpriserne i Portugal er steget støt og har overhalet stigningen i EU-gennemsnittet i det seneste årti. Stor efterspørgsel i store byer og populære turistområder har i vid udstrækning drevet stigninger i priser og huslejer, med store forskelle i forhold til regionerne inde i landet. Situationen påvirker arbejdskraftens mobilitet og tilgængelighed, og det påvirker igen de unges fremtidsudsigter. Manglen på økonomisk overkommelige boliger resulterer også i et stigende antal personer, der er hjemløse eller bor i uformelle bosættelser. Portugal gennemfører foranstaltninger for at udvide den sociale og økonomisk overkommelige boligmasse, men der er stadig betydelige mangler. Samtidig har vedvarende lave byggerater i de seneste år begrænset udbuddet af nye boliger til overkommelige priser. Et stort antal tomme og forladte bygninger på omkring 700 000 giver mulighed for at udvide boligmassen, især i områder, hvor presset er stort. Desuden ville det være en fordel for Portugal at fremme mere effektive offentlige transportløsninger og gøre andre områder mere attraktive for at mindske presset på de mest befolkede områder. Det kræver en samlet tilgang for at løse Portugals boligudfordringer, hvor løsninger med fokus på at øge udbuddet skal ledsages af foranstaltninger, der tager højde for dynamikken og incitamenterne på efterspørgselssiden på både leje- og ejermarkedet.

(40) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2025, at euromedlemsstaterne træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen fra 2025 om den økonomiske politik i euroområdet. For Portugal bidrager henstilling 2, 3, 4 og 5 til at efterkomme den første henstilling om konkurrenceevne i henstillingen om euroområdet, mens henstilling 3, 4 og 5 bidrager til at efterkomme den anden henstilling om modstandsdygtighed, og henstilling 1 og 5 bidrager til at efterkomme den tredje henstilling om makroøkonomisk og finansiel stabilitet i 2025-henstillingen —

HENSTILLER, at Portugal i 2025 og 2026 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge de samlede forsvars- og sikkerhedsudgifter og styrke det overordnede forsvarsberedskab, samtidig med at gældsholdbarheden sikres, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 6. marts 2025; overholde de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som henstillet af Rådet den 21. januar 2025 og samtidig gøre brug af muligheden i henhold til den nationale undtagelsesklausul for at øge forsvarsudgifterne; træffe foranstaltninger til at sikre pensionssystemets finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt;

2. i lyset af de gældende frister for en rettidig gennemførelse af reformer og investeringer inden for rammerne af forordning (EU) 2021/241 fremskynde gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet; fremskynde gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken (EFRU, FRO, ESF+, Samhørighedsfonden), idet der bygges på de muligheder, som midtvejsgennemgangen giver, hvor det er relevant; udnytte EU-instrumenterne bedst muligt, herunder mulighederne under InvestEU og platformen for strategiske teknologier for Europa, med henblik på at øge konkurrenceevnen

3. forenkle lovgivningen, forbedre reguleringsværktøjerne og mindske den administrative byrde for virksomheder, hovedsagelig ved at mindske hindringerne for udstedelse af industrilicenser og fjerne andre hindringer for virksomhedernes kapacitet til at opskalere og fremme innovation og produktivitet; fremme private investeringer i venturekapital og privat egenkapital i lokale virksomheder, herunder offentlig-privat risikodeling, og forbedre den finansielle forståelse; øge forvaltnings- og skattedomstolenes effektivitet for at afkorte sagsbehandlingstiderne; effektivisere skattesystemet, navnlig ved at gøre forvaltningen heraf mere effektiv og mindske den dermed forbundne administrative byrde; fremme evidensbaseret politikudformning, bl.a. ved at gennemføre efterfølgende evalueringer af den offentlige politik; fastholde fokus på forskning og innovation i den investeringsrelaterede økonomiske politik; styrke inddragelse af interessenter og øge gennemsigtigheden ved udarbejdelse af offentlig politik

4. mindske den samlede afhængighed af fossile brændstoffer i transportsektoren, navnlig ved at udfase subsidier til fossile brændstoffer og ved at investere i bæredygtig transport, navnlig jernbanetransport, under hensyntagen til regionale forskelle; yderligere fremskynde udrulningen af vedvarende energi ved at skabe en forudsigelig lovgivningsmæssig ramme med klare og digitale procedurer for udstedelse af tilladelser, herunder til kollektivt egetforbrug og VE-fællesskaber; øge stabiliteten på elmarkedet gennem langsigtede kontrakter, investeringer i energilagringskapacitet og værktøjer til fleksibelt elforbrug; styrke kapaciteten i eltransmissions- og distributionsnettet, herunder sammenkoblingen af elnet på tværs af grænserne, forbedre tilslutningsprocedurerne og øge gennemsigtigheden for at tilskynde til investeringer i det nationale net; øge den politiske indsats med henblik på tilvejebringelse og erhvervelse af færdigheder og kompetencer, der er nødvendige for den grønne omstilling, navnlig i den offentlige forvaltning; fremskynde investeringer i energieffektivitet ved at fremme finansielle ordninger for at tiltrække private investeringer og støtte husstande, der oplever energifattigdom; forbedre betingelserne for omstillingen til cirkulær økonomi, navnlig ved at øge affaldsforebyggelse, genanvendelse og genbrug for at reducere deponerings- og forbrændingsaffald; forbedre vandforvaltningen for at styrke tilpasningen til klimaforandringerne og sikre langsigtet økonomisk og miljømæssig modstandsdygtighed; gennemføre en integreret vandforvaltningsstrategi og strømline vandforvaltningen; fremme investeringer i opsamling og rensning af spildevand, reduktion af lækager og vandovervågning, udvikle naturbaserede løsninger, rehabilitering af vandområder og forbedre vandeffektiviteten og genbrug;

5. sikre lige adgang til sundheds- og langtidspleje af høj kvalitet, samtidig med at bæredygtigheden i det nationale sundhedsvæsen bevares; afhjælpe misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer ved at forbedre befolkningens kvalifikationsniveau og ved at gøre uddannelse og voksenuddannelse mere relevant i forhold til arbejdsmarkedets behov; sikre prisoverkommelige og tilgængelige boliger i områder med stor efterspørgsel ved at fjerne hindringer for leje af ledige bygninger og renovere forladte bygninger og fremme effektive offentlige transportforbindelser for at mindske presset på boligpriserne i bycentre og gøre andre områder mere attraktive.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 2025.

På Rådets vegne

S. LOSE

Formand