Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/3996

20.8.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 8. Juli 2025

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

(C/2025/3996)

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:

Allgemeine Erwägungen

(1) Mit der Verordnung (EU) 2024/1263, die am 30. April 2024 in Kraft getreten ist, 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 gesamtstaatliche Defizite verhindern soll. Die Verordnung sieht vor, 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 und die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Außerdem fördert die Verordnung die nationale Eigenverantwortung für die Haushaltspolitik, rückt deren mittelfristige Ausrichtung in den Fokus und sorgt für eine wirksamere und kohärentere Durchsetzung. Jeder Mitgliedstaat muss dem Rat und der Kommission einen nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan mit seinen haushaltspolitischen Zusagen sowie seinen Reform- und Investitionszusagen vorlegen, der je nach Dauer der nationalen Legislaturperiode einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren abdeckt. Der in diesen Plänen skizzierte Nettoausgabenpfad ([2]) muss den Anforderungen der Verordnung entsprechen, insbesondere auch den Vorgaben, den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen oder darauf zu halten oder weiterhin auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu halten und das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP zu senken und/oder darunter zu halten. Sagt ein Mitgliedstaat ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket zu, das die in der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt, so kann der Anpassungszeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden.

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

([2]) Nettoausgaben im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EU) 2024/1263: Demnach bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben“ die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

(2) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ([3]) trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen unionsfinanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung entsprechend trägt die Aufbau- und Resilienzfazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung bei und treibt nachhaltige Reformen und Investitionen voran, insbesondere mit dem Ziel, den grünen und den digitalen Wandel zu fördern und die Widerstandskraft der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu verbessern und die weitere Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen.

(3) Die am 27. Februar 2023 angenommene Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates ([4]) (im Folgenden „REPowerEU-Verordnung“) zielt darauf ab, die Abhängigkeit der Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland stufenweise zu beenden. Dies trägt zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der Union bei und erhöht zugleich die Nutzung erneuerbarer Energieträger, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz. Portugal hat seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan ein neues REPowerEU-Kapitel hinzugefügt, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden.

(4) Am 22. April 2021 legte Portugal der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 der genannten Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans nach den in Anhang V der Verordnung enthaltenen Leitlinien bewertet. Am 13. Juli 2021 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals ([5]), der am 10. Oktober 2023 nach Artikel 18 Absatz 2 geändert wurde, um den für die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung verfügbaren maximalen finanziellen Beitrag zu aktualisieren und das REPowerEU-Kapitel einzubeziehen ([6]). Die Freigabe von Tranchen ist erst nach Annahme eines Beschlusses durch die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 5 möglich, in dem festgestellt wird, dass Portugal die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es inzwischen bei vorangehenden Etappenzielen und Zielwerten für dieselbe Reform oder Investition nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

(5) Am 21. Januar 2025 hat der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals ([7]) angenommen. Der Plan wurde gemäß Artikel 11 und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2024/1263 vorgelegt, erstreckt sich auf den Zeitraum von 2025 bis 2028 und sieht eine Haushaltsanpassung über vier Jahre vor.

(6) Am 26. November 2024 gab die Kommission eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals 2025 ab. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht 2025 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 einen Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2025, 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 ([8]) am 13. Mai 2025 und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht am 10. März 2025 an.

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

([5]) Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals (ST 10149/2021).

([6]) Durchführungsbeschluss des Rates vom 10. Oktober 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals (ST 13351/23).

([7]) Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Portugals (ABl. C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Empfehlung des Rates vom 13. Mai 2025 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (ABl. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Am 29. Januar 2025 veröffentlichte die Kommission den Kompass für Wettbewerbsfähigkeit, einen strategischen Rahmen, mit dem die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU in den kommenden fünf Jahren gestärkt werden soll. Darin werden drei zentrale Handlungsfelder für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum genannt: i) Innovation, ii) Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit, und iii) Sicherheit. Um die Innovationslücke zu schließen, will die EU die industrielle Innovation fördern, das Wachstum von Start-ups durch Initiativen wie die EU-Start-up- und Scale-up-Strategie unterstützen und die Einführung fortschrittlicher Technologien wie der künstlichen Intelligenz und der Quanteninformatik vorantreiben. Mit Blick auf das Ziel einer grüneren Wirtschaft hat die Kommission einen umfassenden Aktionsplan für bezahlbare Energie und einen Deal für eine saubere Industrie vorgelegt, die sicherstellen, dass der Übergang zu sauberer Energie kosteneffizient und wettbewerbsfreundlich bleibt, insbesondere für energieintensive Wirtschaftszweige, sowie das Wachstum ankurbelt. Um übermäßige Abhängigkeiten abzubauen und die Sicherheit zu erhöhen, will die Union globale Handelspartnerschaften stärken, die Lieferketten diversifizieren und den Zugang zu kritischen Rohstoffen und sauberen Energiequellen sichern. Diese Prioritäten werden durch horizontale Erfolgsfaktoren untermauert, insbesondere durch Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Vertiefung des Binnenmarkts, Finanzierung der Wettbewerbsfähigkeit, die Spar- und Investitionsunion, Förderung von Kompetenzen und hochwertigen Arbeitsplätzen sowie bessere EU-Politikkoordinierung. Der Kompass für Wettbewerbsfähigkeit ist auf das Europäische Semester abgestimmt, sodass sichergestellt ist, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den strategischen Zielen der Kommission im Einklang steht und bei der wirtschaftspolitischen Steuerung ein einheitlicher Ansatz verfolgt wird, der in der gesamten Union nachhaltiges Wachstum, Innovation und Resilienz fördert.

(8) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2025 weiterhin parallel zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen wirksam dazu beigetragen wird, dass alle oder wesentliche Teile der in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre genannten Herausforderungen angegangen werden. Diese länderspezifischen Empfehlungen sind darüber hinaus auch für die Bewertung der nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2021/241 geänderten Aufbau- und Resilienzpläne relevant.

(9) Die länderspezifischen Empfehlungen 2025 decken alle zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen ab, die mit den in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend angegangen wurden, wobei auch die in den länderspezifischen Empfehlungen von 2019 bis 2024 genannten einschlägigen Herausforderungen berücksichtigt werden.

(10) Am 4. Juni 2025 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht 2025 für Portugal. Darin werden die Fortschritte des Landes bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Portugal bewertet. Ausgehend von dieser Bewertung werden im Länderbericht die drängendsten Herausforderungen aufgezeigt, mit denen Portugal konfrontiert ist. Ferner werden in dem Bericht auch die Fortschritte Portugals bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union für 2030 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

Bewertung des jährlichen Fortschrittsberichts

(11) Am 21. Januar 2025 empfahl der Rat für Portugal 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 unter Bezugnahme auf das Jahr 2024 berechnet wurden (17,4 % im Jahr 2025, 23,4 % im Jahr 2026, 24,8 % im Jahr 2027 und 28,9 % im Jahr 2028). Am 30. April 2025 legte Portugal seinen jährlichen Fortschrittsbericht ([9]) 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 Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans wider.

(12) 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, hat die Kommission die koordinierte Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlen. Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Rat am 6. März 2025 begrüßt. Auf Antrag Portugals vom 30. April 2025 nahm der Rat am 8. Juli 2025 auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung an, die es Portugal gestattet, von der Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum abzuweichen und diese zu überschreiten ([10]).

([9]) Die jährlichen Fortschrittsberichte für 2025 sind abrufbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) 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).

(13) Nach den von Eurostat validierten Daten ([11]) ist der gesamtstaatliche Überschuss Portugals von 1,2 % des BIP im Jahr 2023 auf 0,7 % des BIP im Jahr 2024 zurückgegangen, während der gesamtstaatliche Schuldenstand von 97,7 % des BIP Ende 2023 auf 94,9 % des BIP Ende 2024 gesunken ist. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 12,0 % im Jahr 2024. Im jährlichen Fortschrittsbericht 2025 geht Portugal für das Jahr 2024 von einem Nettoausgabenwachstum von 11,6 % aus. Nach Schätzungen der Kommission fiel das Nettoausgabenwachstum höher aus als im jährlichen Fortschrittsbericht angegeben. Die Differenz zwischen den Berechnungen der Kommission und den Schätzungen der nationalen Behörden geht zurück auf die von der Kommission angenommenen stärkeren einnahmensenkenden Auswirkungen diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, insbesondere im Einkommensteuerbereich. Nach Schätzungen der Kommission ist der finanzpolitische Kurs ([12]), der sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben umfasst, im Jahr 2024 als expansiv zu betrachten (1,6 % des BIP).

(14) Dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge wird in dem makroökonomischen Szenario, das den Haushaltsprojektionen Portugals zugrunde liegt, für 2025 ein reales BIP-Wachstum von 2,4 % erwartet, während die HVPI-Inflation für 2025 mit 2,4 % veranschlagt wird. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2025 von einem Wachstum des realen BIP um 1,8 % im Jahr 2025 und 2,2 % im Jahr 2026 sowie einer HVPI-Inflation von 2,1 % im Jahr 2025 und 2,0 % im Jahr 2026 aus.

(15) Der gesamtstaatliche Überschuss dürfte dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge im Jahr 2025 auf 0,3 % des BIP zurückgehen, während die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2025 voraussichtlich auf 91,5 % sinken wird. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 3,4 % im Jahr 2025. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2025 mit einem gesamtstaatlichen Überschuss von 0,1 % des BIP im Jahr 2025. Der geringere Überschuss im Jahr 2025 ist in erster Linie auf die Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen zurückzuführen, durch die die Ausgaben – insbesondere Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst und Sozialtransfers – steigen und die Einnahmen – infolge der Aktualisierung der Einkommensteuerregelung für junge Menschen und der Vergünstigungen im Körperschaftsteuerbereich – sinken dürften. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 6,1 % im Jahr 2025. Dieses im Vergleich zum jährlichen Fortschrittsbericht höhere projizierte Nettoausgabenwachstum ist zurückzuführen auf niedrigere angenommene Ausgaben, die über Transfers der EU finanziert werden, und die Nichteinstufung von Maßnahmen, die aus noch nicht getroffenen gerichtlichen Entscheidungen folgen, als einmalige Maßnahmen. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2025 von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (1,4 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll bis Ende 2025 auf 91,7 % des BIP zurückgehen. In diesem Rückgang im Jahr 2025 spiegelt sich in erster Linie ein günstiges Zins-Wachstums-Differenzial in Kombination mit einem projizierten Primärüberschuss wider.

(16) Nach der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission werden im Jahr 2025 gesamtstaatliche Ausgaben in Höhe von 1,5 % des BIP (gegenüber 0,7 % des BIP im Jahr 2024) mit nicht rückzahlbarer Unterstützung („Zuschüssen“) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert. Die aus nicht rückzahlbarer Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bestrittenen Ausgaben werden es ermöglichen, hochwertige Investitionen und produktivitätssteigernde Reformen zu finanzieren, ohne dass sich dies unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und den gesamtstaatlichen Schuldenstand Portugals niederschlägt.

(17) Die gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben in Portugal lagen von 2021 bis 2023 stabil bei 0,8 % des BIP ([13]). Der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission zufolge werden die Verteidigungsausgaben sowohl 2024 als auch 2025 stabil bei 0,8 % des BIP bleiben. Somit bleiben sie gegenüber 2021 unverändert. Portugal schätzt die Verteidigungsausgaben 2024 auf 0,9 % des BIP und 2025 auf 1,1 % des BIP. Der Zeitraum, für den die nationale Ausweichklausel aktiviert wird (2025-2028), ermöglicht es Portugal, Staatsausgaben neu zu priorisieren bzw. Staatseinnahmen zu erhöhen, sodass dauerhaft höhere Verteidigungsausgaben die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf mittlere Sicht nicht gefährden würden.

([11]) Eurostat-Euroindikatoren vom 22.4.2025.

([12]) Der finanzpolitische 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 finanzpolitische 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.

([13]) Eurostat, nach dem Verwendungszweck klassifizierte Staatsausgaben (COFOG). Aufgrund methodischer Unterschiede zwischen den Definitionen der COFOG und der NATO können die Ausgaben, die auf der COFOG-Definition basieren, von den Ausgaben, die auf der NATO-Definition basieren, abweichen.

(18) Der Frühjahrsprognose 2025 der Europäischen Kommission zufolge dürften die Nettoausgaben Portugals im Jahr 2025 um 6,1 % und in den Jahren 2024 und 2025 kumulativ um 18,8 % steigen. Nach dieser Prognose wird das Nettoausgabenwachstum des Landes im Jahr 2025 voraussichtlich über der empfohlenen Obergrenze liegen, wobei die Abweichung ([14]) bei jährlicher Betrachtung 0,4 % des BIP entspricht. Werden die Jahre 2024 und 2025 zusammen betrachtet, wird auch das kumulierte Nettoausgabenwachstum voraussichtlich über der empfohlenen Obergrenze liegen und einer Abweichung von 0,5 % des BIP entsprechen. Unter Berücksichtigung der Flexibilität für höhere Verteidigungsausgaben im Rahmen der nationalen Ausweichklausel bleibt die kumulierte Abweichung der Nettoausgaben mit 0,5 % des BIP stabil und liegt unter dem für die kumulative Abweichung geltenden Schwellenwert von 0,6 % des BIP.

(19) Der Rat empfahl Portugal überdies, die Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich vor der Heizperiode 2024/2025 zurückzufahren. In der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission werden die Netto-Haushaltskosten ([15]) der Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich auf 0,3 % des BIP im Jahr 2024 geschätzt, während für 2025 von einem Rückgang auf 0,1 % ausgegangen wird. Die Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich wurden vor der Heizperiode 2024/2025 nur teilweise zurückgefahren. Dies steht nicht vollständig mit der Empfehlung des Rates im Einklang.

(20) Der jährliche Fortschrittsbericht enthält keine Haushaltsprognosen über das Jahr 2025 hinaus. Ausgehend von den zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2025 für 2026 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 0,6 % des BIP. Die Veränderung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos im Jahr 2026 spiegelt in erster Linie den gesenkten Körperschaftsteuersatz im Sinne des Gesetzes über den Staatshaushalt 2025 und die höheren durch Darlehen der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten öffentlichen Investitionen wider. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 6,3 % im Jahr 2026. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2026 von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (1,2 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte laut Prognosen der Kommission bis Ende 2026 auf 89,7 % des BIP zurückgehen. Dieser Rückgang im Jahr 2026 ist in erster Linie auf ein weiterhin günstiges Zins-Wachstums-Differenzial und den projizierten Primärüberschuss zurückzuführen.

Zentrale politische Herausforderungen

(21) Die Bevölkerungsalterung und die schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter setzen die Tragfähigkeit des umlagefinanzierten portugiesischen Rentensystems unter Druck. Die öffentlichen Rentenausgaben dürften steigen und die Zahl der Beitragszahler dürfte zurückgehen. Die öffentlichen Rentenausgaben dürften 2046 ihren Höchstwert erreichen (15,2 % des BIP) und Portugal zu einem der drei Mitgliedstaaten mit den im Verhältnis zum BIP höchsten Rentenausgaben machen ([16]). Während im Jahr 2025 fast zwei Beitragszahler auf einen Rentner kommen, dürfte es 2046 nur noch etwa einer sein. Das sich daraus ergebende Defizit des öffentlichen Rentensystems müsste durch Übertragungen aus dem Staatshaushalt oder dem portugiesischen Reservefonds für die staatlichen Rentensysteme („Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social“) aus nationalen Mitteln gedeckt werden. Die Bevölkerungsalterung belastet die öffentlichen Finanzen Portugals nicht nur durch ihre Auswirkungen auf das öffentliche Rentensystem, sondern auch durch die Folgen für das Steuersystem. So könnten sich beispielsweise durch eine geringere Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter die Einnahmen aus der Besteuerung des Faktors Arbeit verringern. Portugal hat Reformen durchgeführt, um die Tragfähigkeit seines Rentensystems zu verbessern, indem beispielsweise das gesetzliche Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt wurde. Dennoch erhöhen politische Maßnahmen wie Vorruhestandsregelungen und besondere Beitragssätze den Druck auf das staatliche Rentensystem des Landes und könnten so dessen Tragfähigkeit beeinträchtigen.

(22) Entsprechend dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Diese dürften helfen, alle oder einen wesentlichen Teil der in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen wirksam anzugehen. In diesem engen Zeitrahmen ist es unerlässlich, die tatsächliche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans, einschließlich des REPowerEU-Kapitels, zu Ende zu führen, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Portugals durch den grünen und den digitalen Wandel zu stärken und zugleich soziale Gerechtigkeit sicherzustellen. In der am 4. Juni 2025 angenommenen Mitteilung der Kommission „NextGenerationEU — Der Weg bis 2026“ werden der geltende Zeitplan für das Ende der Fazilität präzisiert und den Mitgliedstaaten Leitlinien für eine weitestgehende Umsetzung bis zum 31. August 2026 an die Hand gegeben, unter anderem zu der Frage, wie ihre RRP weiter gestrafft werden können. Ferner werden die wichtigsten Optionen dargelegt, die bei der Überarbeitung der Pläne zu berücksichtigen sind, und es wird betont, wie wichtig eine sorgfältige gemeinsame Planung für die Einreichung der letzten Zahlungsanträge im Jahr 2026 ist. Portugal hat bereits Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen und Investitionen in seinem Aufbau- und Resilienzplan erzielt. Um die im Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen

([14]) Ab 2026 werden diese Zahlen auf dem gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1263 eingerichteten Kontrollkonto erscheinen.
([15]) Diese entsprechen den jährlichen Haushaltskosten der betreffenden Maßnahmen unter Berücksichtigung der Einnahmen und Ausgaben und gegebenenfalls abzüglich der Einnahmen aus der Besteuerung von Zufallsgewinnen von Energieversorgern.
([16]) Europäische Kommission, 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070), Institutional Paper 279, April 2024.

Zusagen bis August 2026 zu erfüllen, ist es unerlässlich, dass Portugal die Reformen und Investitionen schneller umsetzt, indem es die entsprechenden Herausforderungen angeht. Am 13. Mai 2025 erließ der Rat einen Durchführungsbeschluss zur Änderung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Portugals, um objektiven Umständen Rechnung zu tragen, die die rechtzeitige Durchführung einiger Investitionen beeinträchtigen. Nach wie vor bestehen jedoch Herausforderungen in Bezug auf die Verwaltungskapazität und die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, und langwierige Genehmigungsverfahren beeinträchtigen insbesondere große Investitionsvorhaben. Die systematische Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer relevanter Interessenträger bleibt unerlässlich, um sicherzustellen, dass die erfolgreiche und zeitnahe Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans auf breiter Basis eigenverantwortlich mitgetragen wird.

(23) Die Umsetzung kohäsionspolitischer Programme, die mit Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) sowie dem Kohäsionsfonds (KF) einhergehen, hat sich in Portugal beschleunigt. Die Bemühungen um eine rasche Umsetzung dieser Programme müssen fortgesetzt werden, wobei ihre Wirkung vor Ort so weit wie möglich maximiert werden sollte. Portugal ergreift im Rahmen seiner kohäsionspolitischen Programme bereits Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum steigern und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt stärken. Gleichzeitig steht Portugal weiterhin vor Herausforderungen, so im Zusammenhang mit der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unter anderem durch die Entwicklung oder Herstellung kritischer Technologien, mit fehlenden Kompetenzen bzw. fehlender Deckungsgleichheit zwischen verfügbaren und benötigten Kompetenzen, mit der Erhöhung der Wasserresilienz (insbesondere in den Regionen Algarve und Alentejo) sowie mit der Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/1060 ist Portugal verpflichtet, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Kohäsionsfonds jedes Programm u. a. unter Berücksichtigung der in den länderspezifischen Empfehlungen für 2024 festgestellten Herausforderungen zu überprüfen. Mit den am 1. April 2025 angenommenen Vorschlägen der Kommission ([17]) wird die Frist für die Vorlage einer Bewertung der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung für jedes Programm über den 31. März 2025 hinaus verlängert. Außerdem sind darin flexible Regelungen zur Beschleunigung der Programmdurchführung sowie Anreize für die Mitgliedstaaten vorgesehen, kohäsionspolitische Mittel für fünf strategische Prioritätsbereiche der Union, nämlich Wettbewerbsfähigkeit im Bereich strategische Technologien, Verteidigung, Wohnen, Wasserresilienz und Energiewende, sowie für Investitionen in Kompetenzen in vorrangigen Sektoren bereitzustellen, wobei der Schwerpunkt in den ESF +-Programmen weiterhin auf den schutzbedürftigsten Personen liegen soll.

(24) Die Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP) bietet die Möglichkeit, in eine wichtige strategische Priorität der EU zu investieren und damit die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken. STEP wird über elf bestehende EU-Fonds finanziert. Durch Förderung von Investitionen in prioritären Bereichen können die Mitgliedstaaten auch zum Programm „InvestEU“ beitragen. Portugal könnte diese Initiativen optimal nutzen, um die Entwicklung kritischer Technologien, einschließlich sauberer und ressourceneffizienter Technologien, sowie die Herstellung entsprechender Produkte voranzutreiben.

(25) Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan und anderen EU-Fonds angegangenen werden, sollte Portugal die verbleibenden Herausforderungen im Zusammenhang mit i) Nachhaltigkeit des Rentensystems, ii) Vereinfachung, iii) Rahmenbedingungen für Unternehmen, iv) Forschung und Innovation, v) Zugang zu Finanzmitteln und Wachstumsfinanzierung, vi) Steuerverwaltung, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, vii) Qualität der Rechtsetzung, viii) Verkehr, ix) erneuerbaren Energien, x) Energieinfrastruktur und -netzen, xi) Energieeffizienz, xii) Umweltpolitik, xiii) Ressourcenmanagement, xiv) Wohnraum, xv) Kompetenzen, xvi) hochwertigen Arbeitsplätzen und xvii) sozialer Gerechtigkeit wirksam angehen.

(26) Dem Kompass für Wettbewerbsfähigkeit zufolge müssen alle Einrichtungen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene große Anstrengungen unternehmen, um einfachere Vorschriften zu erlassen und Verwaltungsverfahren zu beschleunigen. Die Kommission hat sich ehrgeizige Ziele zur Verringerung der Verwaltungslasten gesetzt: insgesamt mindestens 25 % und für KMU mindestens 35 %. Sie hat neue Instrumente geschaffen, um diese Ziele zu erreichen, darunter systematische Stresstests für den Bestand an EU-Rechtsvorschriften und einen verstärkten Dialog mit den Interessenträgern. Um diesem Ziel gerecht zu werden, muss Portugal entsprechende Maßnahmen ergreifen. 51 % der Unternehmen empfinden die Komplexität der Verwaltungsverfahren als Problem für ihre Geschäfte in Portugal ([18]). Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte stellt der Verwaltungs- und Regelungsaufwand nach wie vor ein großes Hindernis für die Unternehmenstätigkeit in Portugal dar. Mehr als 83 % der portugiesischen Unternehmen geben an, dass die Unternehmensregulierung ein Investitionshemmnis darstellt, gegenüber 66 % in der EU. Darüber hinaus landet Portugal bei der Bewertung der OECD-Indikatoren für die Produktmarktregulierung für 2023 und 2024 auf dem neuntletzten Platz von 38 OECD-Ländern. Diese Hindernisse beeinträchtigen die Attraktivität der portugiesischen Märkte, verringern den Wettbewerb und untergraben die Fähigkeit portugiesischer Unternehmen, zu

([17]) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1058 und (EU) 2021/1056 in Bezug auf spezifische Maßnahmen zur Bewältigung strategischer Herausforderungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (COM(2025) 123 final).

([18]) Kurzbericht „Businesses“ attitudes towards corruption in the EU', Eurobarometer-Bericht (April 2024).

expandieren, innovativ zu sein und ihre Produktivität zu steigern. Insbesondere nennen die Unternehmen nach wie vor langwierige industrielle Zulassungs- und Genehmigungsverfahren 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. Auch beim Zugang zu verschiedenen Leistungen des Einzelhandels und zu freiberuflichen Leistungen bestehen nach wie vor Hindernisse, auch wenn einige bedeutende Fortschritte zu verzeichnen sind, beispielsweise durch eine Überprüfung des Rechtsrahmens für verschiedene selbstregulierte Berufe im Zeitraum 2023-2024.

(27) Die Bedingungen für Unternehmen, die versuchen, Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten, haben sich in den letzten Jahren verbessert, sodass der Anteil der Unternehmen, die den Zugang zu Finanzmitteln als Hindernis für Investitionen nennen, nun ungefähr dem EU-Unionsdurchschnitt entspricht. Portugiesische Unternehmen stützen sich jedoch 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. Die portugiesischen Kapitalmärkte sind weiterhin unterentwickelt und machen nur 24,4 % des BIP aus, verglichen mit durchschnittlich 67,6 % auf EU-Ebene. Die portugiesischen Behörden haben mehrere Initiativen zur Förderung von Investitionen in Private-Equity- und Risikokapital 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. Allerdings sind weitere Fortschritte erforderlich, damit Portugal gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten aufholt und mehr Private-Equity-Investoren und -Investitionen anzieht, möglicherweise auch über eine Risikoteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, um Unternehmen mit höherem Wachstumspotenzial und Sektoren mit ausgeprägten Produktivitätsprofilen anzusprechen. Durch eine breitere Nutzung von Eigenkapitalinstrumenten ließen sich unter anderem Start-up-Unternehmen und Innovationen fördern, die Fähigkeit lokaler Unternehmen zur Expansion und Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit erhöhen, Managementverfahren verbessern und die Produktivität steigern. Die Finanzkompetenz in Portugal ist gering; so verfügten laut Eurobarometer-Umfrage zur Finanzkompetenz aus dem Jahr 2023 nur 16 % der Portugiesen über eine hohe Finanzkompetenz, wodurch Portugal EU-weit auf dem vorletzten Platz stand. Die Finanzkompetenz im Land könnte verbessert werden, um eine wirksamere Zuweisung von Ersparnissen zu ermöglichen und das Verständnis der Unternehmen für die jeweiligen Vorteile und Risiken der verfügbaren Finanzierungsinstrumente zu verbessern.

(28) Steuervergünstigungen sind im portugiesischen Steuersystem weitverbreitet. Es gibt mehr als 500 Steuervergünstigungen, die sich über mehrere verschiedene Rechtstexte verteilen. Steuervergünstigungen können ein wirksames Instrument zur Erreichung spezifischer politischer Ziele sein. Jedoch führen sie auch zu Mindereinnahmen, erhöhen die Komplexität des Steuersystems und könnten sich auf die Einkommensungleichheit auswirken. Portugal hat einen ersten Schritt unternommen, um die zahlreichen Steuervergünstigungen anzugehen, indem ein neues Referat für Steuerpolitik (sog. „U-TAX“) eingerichtet wurde, das die Steuervergünstigungen überwachen und bewerten soll. Auch die Gestaltung der Körperschaftsteuer macht das Steuersystem komplex. Diese Steuer setzt sich aus einer staatlichen Steuer und kommunalen Zuschlägen zusammen. Die staatliche Steuer richtet sich nach der Höhe des steuerpflichtigen Gewinns eines Unternehmens. Zusätzlich können die Gemeinden einen Zuschlag von bis zu 1,5 % erheben. Dadurch kann der gesetzliche Körperschaftsteuersatz je nach Größe und Standort eines Unternehmens zwischen 12,5 % und 30,5 % schwanken. Dieses Konzept könnte Unternehmen auch davon abhalten zu expandieren, was größere Skaleneffekte und damit verbundene Effizienzgewinne behindert, und gleichzeitig den Spielraum für Gewinnverlagerungen innerhalb des Landes erhöhen. Was die Steuerverwaltung betrifft, so sind die ausstehenden Steuerrückstände in Portugal im Verhältnis zum BIP nach wie vor unter den höchsten in der EU.

(29) Das Justizsystem wird effizienter, steht jedoch weiterhin vor Herausforderungen wie langwierigen Verfahren und einem erheblichen Verfahrensrückstau, insbesondere bei den Verwaltungs- und Steuergerichten. Es ist wichtig, dass Portugal weitere Fortschritte beim Abbau des Rückstands bei anhängigen Verfahren erzielt und die Verfahrensdauer verkürzt, sowohl bei den erstinstanzlichen als auch bei den zweitinstanzlichen Gerichten, und dass gewährleistet wird, dass das Justizsystem über angemessene Ressourcen verfügt.

(30) 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 sich dem EU-Durchschnitt annähert. Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP ist 2024 dank höherer privater 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. Einige davon, wie die Mobilisierungs- und die grüne Agenda, werden jedoch erst in den nächsten Jahren abgeschlossen sein. Auch wenn diese Programme langfristig nützlich sein werden, wird es für Portugal von entscheidender Bedeutung sein, über diese Programme hinaus angemessene Anreize für Forschung, Entwicklung und Innovation aufrechtzuerhalten. Dazu sind eine Bewertung und Umsetzung solider politischer Maßnahmen und die Unterstützung effizienter Ausgaben durch eine Ausrichtung auf die Sektoren mit dem höchsten Potenzial für Wachstum und Mehrwert erforderlich.

(31) Was die Qualität der Rechtsetzung betrifft, so nutzt Portugal nur in begrenztem Umfang Folgenabschätzungen und Ex-post-Bewertungen politischer Maßnahmen. 2021 hat Portugal erhebliche Fortschritte bei Ex-ante-Bewertungen politischer Maßnahmen erzielt, indem „PlanAPP“ eingerichtet wurde, eine nationale Stelle zur Förderung der Ausarbeitung öffentlicher politischer Maßnahmen. Ex-post-Folgenabschätzungen hingegen sind nicht üblich und beschränken sich auf ausgewählte Rechtsakte. Durch häufigere Ex-post-Evaluierungen wäre es den Behörden möglich, die Auswirkungen neuer politischer Strategien und Rechtsvorschriften besser abzuschätzen und die Wirksamkeit vorgenommener Ex-ante-Bewertungen zu beurteilen. Auch die Transparenz in Bezug auf die Beteiligung der Interessenträger am Rechtsetzungsverfahren könnte verbessert werden.

(32) Portugal ist nach wie vor in hohem Maße vom Import fossiler Brennstoffe abhängig, wobei im Jahr 2023 Erdöl und Erdgas 47,2 % bzw. 16,8 % des Energiemixes ausmachten. Der größte Anteil des Endenergieverbrauchs entfällt mit 37,5 % auf den Verkehrssektor. Der Verkehrssektor ist stark von Erdöl und Erdölerzeugnissen abhängig (92 % des Endenergieverbrauchs des Sektors), was die erhebliche Abhängigkeit des Landes von fossilen Brennstoffen verdeutlicht. Portugal gewährt umfangreiche einschlägige Subventionen für fossile Brennstoffe, ohne dass ein Auslaufen vor 2030 geplant wäre. Insbesondere Subventionen für fossile Brennstoffe, die weder gezielt gegen Energiearmut ausgerichtet sind noch ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Energieversorgungssicherheit angehen, die Elektrifizierung behindern und für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit nicht entscheidend sind, könnten vorrangig schrittweise abgeschafft werden. In Portugal sind Subventionen für fossile Brennstoffe — wie Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen für Diesel für Speditionen und öffentliche Verkehrsmittel — wirtschaftlich ineffizient, erhalten die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aufrecht und verhindern eine Umstellung auf Elektrofahrzeuge und andere nachhaltige Lösungen. Investitionen in nachhaltige Mobilität und Eisenbahninfrastruktur, die eine nahtlose Anbindung an das EU-Netz gewährleisten, würden die Dekarbonisierung beschleunigen, die Resilienz stärken, regionale Ungleichheiten verringern und den sozialen Zusammenhalt fördern.

(33) Portugal hat zur Vereinfachung von Genehmigungsverfahren Rechtsvorschriften erlassen und eine neue spezielle Taskforce eingerichtet. Nach wie vor sind die Rechtsvorschriften jedoch zu komplex, insbesondere in Bezug auf die Raumplanung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, da es an standardisierten Regeln und klaren Leitlinien mangelt. Die portugiesischen Behörden verfügen nicht über die nötigen Instrumente, um die Umsetzung der Rechtsvorschriften kontinuierlich zu überwachen und die Fortschritte hinsichtlich Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien zu verfolgen, und häufig fehlen die erforderlichen technischen Projektbewertungskompetenzen. Die Zahl der Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften ist in Portugal nach wie vor gering, und es besteht Spielraum, um die Zulassung solcher Gemeinschaften zu vereinfachen und Anreizsysteme zu schaffen. Um die Nutzung erneuerbarer Energien zu steigern, könnte Portugal die Fortschritte der vergangenen Jahre in Bezug auf die Straffung des Genehmigungsverfahrens ausbauen, indem unter anderem die Kapazität der öffentlichen Verwaltung, die für Genehmigungen zuständig ist, erhöht, der Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien stärker digitalisiert und der allgemeine Rechtsrahmen konsolidiert wird. Auch weitere Maßnahmen zur Förderung von Selbstversorgung (einschließlich Dach-Solarstrom) und von Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften wären hilfreich. Im Jahr 2023 lieferten die von Wasserkraft und starken Winden angetriebenen erneuerbaren Energiequellen Portugals 87,7 % seines Stroms, was einen neuen Rekord darstellte. Bei der Solarenergie war der Anstieg mit einem Plus von 36 % am stärksten. Der deutliche Anstieg des Anteils erneuerbarer Energien trug zu erheblichen Rückgang der Strompreise — auf das Vorkrisenniveau — bei. Durch die Integration steigender Mengen von erneuerbarer Energie und die höhere Nachfrage danach werden weitere Investitionen in den Ausbau und die Modernisierung des Stromnetzes, die Förderung von Lösungen ohne fossile Energie — wie Speicherung und Laststeuerung — und die stärkere Digitalisierung des Netzes entscheidend sein, um das Stromnetz im Gleichgewicht zu halten und für mehr Stabilität auf dem Stromgroßhandelsmarkt zu sorgen. Aufgrund mangelnder Transparenz in Bezug auf verfügbare Verteilernetzkapazität und Ausbaupläne ist es für Projektträger schwierig, neue Projekte zu planen und Investitionen vorzunehmen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, die Anschlussverfahren zu straffen, die Transparenz beim Netzanschluss zu erhöhen und einen Rahmen für klare langfristige Auktionsplanung zu bieten. Darüber hinaus haben logistische Herausforderungen, Engpässe bei Komponenten und eine geringere Rentabilität Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien behindert und die Umsetzung verzögert. Auch Anreize zum Ausbau von langfristigen Verträgen, z. B. von Strombezugsverträgen, würden den Markt stabiler machen, indem sie die langfristige Nachhaltigkeit und damit die Attraktivität von Investitionen in erneuerbare Energien steigern. Strombezugsverträge für erneuerbare Energien sind in Portugal jedoch kaum verbreitet und machen nur 0,42 GW des vertraglich gebundenen Volumens aus. Trotz der Bemühungen Portugals, den Stromverbund mit Spanien auszubauen, liegen die erreichten Werte unter den Zielen für 2030.

(34) Ein großer Teil der portugiesischen Bevölkerung ist von Energiearmut betroffen. Um die hohe Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen bei Gebäuden zu verringern und den Energieverbrauch zu senken, könnte Portugal seine Bemühungen um Energieeffizienz über das in seinem Aufbau- und Resilienzplan festgelegte Maß hinaus beschleunigen. Durch mehr Anreize für umfassende Renovierungen, unter anderem die Bereitstellung technischer Hilfe bei der Antragstellung, könnte es möglich sein, die Anzahl der auf Energieeffizienz ausgelegten Renovierungsprojekte zu steigern. Darüber hinaus wäre für Portugal ein stärkerer Rahmen für Finanzierungsregelungen zur bestmöglichen Nutzung privater Investitionen in auf Energieeffizienz ausgelegte Renovierungsprojekte hilfreich. Portugal könnte auf diese Weise mehr Mittel auf der Grundlage von Zuschüssen gezielt für bedürftige Haushalte bereitstellen.

(35) Portugal liegt bei den Benchmarks für die Kreislaufwirtschaft sowie bei den Zielvorgaben für die Ressourcenproduktivität in der Industrie und bei den Indikatoren für die Abfallbewirtschaftung weit unter dem EU-Durchschnitt, wobei deutliche regionale Unterschiede bestehen. Die durchschnittliche Recyclingquote für Siedlungsabfälle ist besonders niedrig (sie liegt mit 30,1 % im Jahr 2023 deutlich unter dem Unionsziel von 55 % bis 2025) und variiert von Region zu Region. Die Nutzungsrate wiederverwendbarer Stoffe lag in Portugal 2023 bei 2,8 % und damit weit unter dem EU-Durchschnitt von 11,8 %. Durch Initiativen und Vorschriften sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene wurden einige Fortschritte erzielt. Die Unterstützung aus EU-Fonds und dem Privatsektor wird von entscheidender Bedeutung sein, um die Ziele in den Bereichen Recycling und Kreislaufwirtschaft zu erreichen, unter anderem durch: i) Investitionen in Infrastruktur für getrennte Abfallsammlung, ii) Entwicklung oder Umbau von Abfallbehandlungsanlagen und iii) technologische Modernisierungen, um die landesweit vorgesehene Einführung mengenbezogener Abfallgebühren zu ermöglichen.

(36) Besonders die südlichen Regionen Portugals sind stark von Naturkatastrophen wie Dürren, Bränden und Überschwemmungen betroffen, deren Häufigkeit und Intensität aufgrund des Klimawandels zugenommen haben. Geringere jährliche Niederschläge, Wasserknappheit und zunehmende zeitliche Variabilität wirken sich auf die Wassermenge in Flüssen, die Grundwasserauffüllung und das Hochwasserrisiko aus, was viele Wirtschaftszweige wie Landwirtschaft, Trinkwassergewinnung und Energieerzeugung, einschließlich Wasserkraft, betrifft und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinträchtigt. Portugal hat seine Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel ausgebaut, unter anderem durch die Ausarbeitung sektoraler Anpassungspläne. 2024 hat Portugal einen nationalen Fahrplan für die Anpassung an den Klimawandel bis 2100 fertiggestellt, doch wäre es wichtig, die Anpassung an den Klimawandel stärker in die Wasserbewirtschaftungspolitik einzubeziehen. Durch die Umsetzung einer integrierten und nachhaltigen Wasserbewirtschaftungsstrategie, so auch der jüngsten Strategie „Wasser, das vereint“, könnte Portugal dafür sorgen, dass Schlüsselsektoren weiterhin Zugang zu Wasser haben, und gleichzeitig gewährleisten, dass genug hochwertiges Wasser für ökologische Funktionen, insbesondere für empfindliche und biologisch vielfältige Ökosysteme wie Feuchtgebiete, zur Verfügung steht. Ferner würde eine Straffung der Verwaltungsstruktur der Wasserwirtschaft zu einer wirksamen Koordinierung zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen beitragen. Für eine bessere Wasserbewirtschaftung sind weitere Investitionen in die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die Verringerung von Leckagen in den Netzen und eine bessere Überwachung (der Wassermenge und -qualität) von entscheidender Bedeutung. Folgende Punkte sind besonders wichtig: i) Wiederherstellung der natürlichen Schwammfunktion der Landschaft, ii) Verringerung der Grundwasserentnahmen, iii) Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Flüssen, einschließlich Überschwemmungsgebieten, und iv) Einführung anderer naturbasierter Lösungen. Außerdem könnte Portugal das Potenzial der Wasserwiederverwendung ausschöpfen.

(37) Portugal steht weiterhin vor Herausforderungen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, und das portugiesische Langzeitpflegesystem ist nicht auf eine rasch alternde Bevölkerung vorbereitet. Insgesamt schneidet das Gesundheitssystem des Landes vergleichsweise gut ab, und Portugal hat bedeutende Reformen durchgeführt, darunter Reformen bei der medizinischen Grundversorgung und der psychischen Gesundheit sowie eine Reform des Verwaltungsmodells der Krankenhäuser des Nationalen Gesundheitsdienstes. Portugal hat ferner landesweit in die Gesundheitsinfrastruktur und in Gesundheitsdienstleistungen investiert, auch im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans. Der Nationale Gesundheitsdienst ist jedoch nach wie vor mit einem erheblichen Arbeitskräftemangel konfrontiert, was sich auf den Zugang zu Gesundheitsdiensten auswirkt und z. B. dazu führt, dass die Wartezeiten lang sind, nicht alle Einkommensgruppen gleichermaßen Zugang haben und regionale Unterschiede bestehen. Von 2020 bis 2024 wurden nur etwa die Hälfte der Stellen für Ärzte im Nationalen Gesundheitsdienst besetzt, und das Land ist mit einer beträchtlichen Auswanderung von ausgebildeten Krankenschwestern/Krankenpflegern konfrontiert. Trotz einiger Anstrengungen in den letzten Jahren, um die Attraktivität von Laufbahnen im Nationalen Gesundheitsdienst zu verbessern, besteht Spielraum für eine Vereinfachung und Beschleunigung der Einstellungsverfahren, damit die erforderlichen Fachkräfte umgehend eingestellt und weitere Fachkräfte gefunden werden können. Darüber hinaus ist fast ein Viertel der portugiesischen Bevölkerung 65 Jahre alt oder älter und liegt die Zahl der gesund verlebten Lebensjahre unter dem EU-Durchschnitt; die öffentlichen Investitionen in die Langzeitpflege sind ebenfalls geringer als im EU-Durchschnitt, und die Abdeckungsquote in der Langzeitpflege ist in allen Regionen nach wie vor niedrig. Trotz eines Anstiegs in den letzten Jahren ist die Erwerbsbevölkerung zu gering, um der Nachfrage gerecht zu werden, was zu einer starken Abhängigkeit von informellen Pflegekräften führt. Durch Angehen dieser Aspekte könnte Portugal bei gleichzeitiger Wahrung der Nachhaltigkeit des Nationalen Gesundheitsdienstes die Lebensqualität für seine Bevölkerung verlängern und sicherstellen, dass der Pflegebedarf älterer Menschen gedeckt wird.

(38) Die fehlende Deckungsgleichheit zwischen vorhandenen und benötigten Kompetenzen behindert Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität. Die angebotenen Kompetenzen passen nicht zum Marktbedarf, was zu sektorspezifischem Arbeitskräftemangel führt, u. a. im Informations- und Technologiebereich. Die geringe Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit den richtigen Kompetenzen ist Unternehmen zufolge ein großes Hindernis. Sie trägt auch zu hoher Jugendarbeitslosigkeit bei (21,6 % im Jahr 2024 gegenüber 14,9 % in der EU), wobei viele arbeitslose junge Menschen entweder über zu geringe Kompetenzen oder über Kompetenzen in Bereichen mit geringer Nachfrage in Portugal verfügen. Portugal könnte auch von einer zuverlässigen Prognose des künftigen Marktbedarfs profitieren, und zwar als Grundlage für eine bessere Abstimmung zwischen dem Angebot der allgemeinen und beruflichen Bildung und dem Arbeitsmarkt sowie für die Berufswahl. Der Aufbau der Kompetenzen, die für eine sich weiterentwickelnde Wirtschaft erforderlich sind, wird auch durch die geringe Beteiligung Erwachsener am

lebenslangen Lernen (38 % im Jahr 2016 und 33 % im Jahr 2022, auf der Grundlage der Erhebung über die Erwachsenenbildung) behindert. Trotz kürzlicher Maßnahmen, mit denen Erwachsene ermutigt wurden, sich an allgemeiner und beruflicher Bildung zu beteiligen, einschließlich Investitionen im Rahmen des portugiesischen Aufbau- und Resilienzplans, besteht Spielraum für Unternehmen, sich stärker an Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu beteiligen und eine Kultur der Erwachsenenbildung im Land zu fördern. Das Qualifikationsniveau der Bevölkerung ist in Portugal im Allgemeinen nach wie vor niedrig (im Jahr 2024 wiesen rund 38,5 % der 25- bis 64-Jährigen ein niedriges Bildungsniveau auf, was deutlich über dem EU-Durchschnitt von 19,6 % liegt), was die Produktivität schon lange behindert. In den letzten Jahren wurden jedoch erhebliche Fortschritte bei der Anhebung des Qualifikationsniveaus der Bevölkerung erzielt.

(39) Die Wohnimmobilienpreise sind in Portugal in den letzten 10 Jahren stetig gestiegen, und zwar schneller als im EU-Durchschnitt. Die hohe Nachfrage in Großstädten und beliebten Tourismusgebieten hat zu starken Preis- und Mieterhöhungen geführt, weit mehr als im Landesinneren. Diese Situation wirkt sich auf die Mobilität und Verfügbarkeit von Arbeitskräften aus und beeinträchtigt die beruflichen Aussichten junger Menschen. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum führt auch dazu, dass mehr Menschen von Obdachlosigkeit betroffen sind oder in informellen Siedlungen leben. Portugal führt derzeit Maßnahmen zum Ausbau des Bestands an Sozialwohnungen und des erschwinglichen Wohnraums durch, doch gibt es nach wie vor erhebliche Engpässe. Gleichzeitig haben die anhaltend niedrigen Bauraten in den letzten Jahren die Versorgung mit neuen Wohnimmobilien zu erschwinglichen Preisen eingeschränkt. Ein großer Bestand an leerstehenden Wohnimmobilien und baufälligen Gebäuden (etwa 700 000) bietet die Möglichkeit, mehr Wohnraum in den Markt zu integrieren, insbesondere in Gebieten mit sehr großer Wohnungsnot. Ferner könnte Portugal von der Förderung effizienterer Lösungen für den öffentlichen Verkehr und von Investitionen in die Attraktivität anderer Gebiete profitieren, um den Druck auf Gebiete mit besonders großer Wohnungsnot zu verringern. Letztlich werden die Herausforderungen, vor denen Portugal im Wohnungsbereich steht, einen umfassenden Ansatz erfordern, da Lösungen, die auf die Steigerung des Angebots ausgerichtet sind, mit Maßnahmen einhergehen müssen, die die Dynamik auf der Nachfrageseite und Anreize sowohl in den Miet- als auch in den Eigentumsmarkt integrieren.

(40) Da die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind und gemeinschaftlich zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, sprach der Rat 2025 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 2025 umzusetzen. Die Empfehlungen 2, 3, 4 und 5 für Portugal tragen zur Umsetzung der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Wettbewerbsfähigkeit bei, während die Empfehlungen 3, 4 und 5 zur Umsetzung der zweiten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Widerstandsfähigkeit beitragen und die Empfehlungen 1 und 5 zur Umsetzung der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur makroökonomischen und finanziellen Stabilität beitragen, die in der Empfehlung für 2025 festgelegt wurden —

EMPFIEHLT, dass Portugal 2025 und 2026 Maßnahmen ergreift, um

1. gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 6. März 2025 die Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung zu erhöhen und die Verteidigungsbereitschaft insgesamt zu verstärken, wobei die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu gewährleisten ist; das vom Rat am 21. Januar 2025 empfohlene maximale Nettoausgabenwachstum einzuhalten und gleichzeitig die im Rahmen der nationalen Ausweichklausel zugestandene Abweichung für höhere Verteidigungsausgaben in Anspruch zu nehmen; die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Rentensystem zu gewährleisten;

2. angesichts der laut Verordnung (EU) 2021/241 geltenden Fristen für den rechtzeitigen Abschluss der Reformen und Investitionen die Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu beschleunigen; die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme (EFRE, JTF, ESF+, KF) zu beschleunigen und dabei gegebenenfalls auf den durch die Halbzeitüberprüfung eröffneten Chancen aufzubauen; die EU-Instrumente, einschließlich der Möglichkeiten, die das Programm „InvestEU“ und die Plattform für strategische Technologien für Europa bieten, optimal zu nutzen, und so die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern;

3. die Regulierung zu vereinfachen, die Regulierungsinstrumente zu verbessern und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern, vor allem durch den Abbau von Hindernissen für industrielle Zulassungen und die Beseitigung anderer Hindernisse, die die Kapazität von Unternehmen zu expandieren, Innovationen zu verstärken und die Produktivität zu steigern, beeinträchtigen; private Investitionen in Risikokapital und privates Beteiligungskapital für lokale Unternehmen zu fördern, einschließlich öffentlich-privater Risikoteilung, und die Finanzkompetenz zu verbessern; die Effizienz der Verwaltungs- und Steuergerichte weiter zu erhöhen, um die Dauer von Verfahren zu verkürzen; die Wirksamkeit des Steuersystems zu verbessern, insbesondere durch die Steigerung der Effizienz der Verwaltung und die Verringerung des entsprechenden Verwaltungsaufwands; eine faktengestützte Politikgestaltung zu fördern, u. a. durch Ex-post-Evaluierungen der öffentlichen Politik; den Schwerpunkt der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf Forschung und Innovation zu halten; die Interessenträger stärker in die Ausarbeitung öffentlicher politischer Maßnahmen einzubeziehen und die Transparenz bei der Ausarbeitung solcher Maßnahmen zu verbessern;

4. die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen im Verkehrssektor insgesamt zu verringern, insbesondere durch die schrittweise Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe und durch Investitionen in nachhaltigen Verkehr, insbesondere in den Schienenverkehr, unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede; den Ausbau erneuerbarer Energien weiter zu beschleunigen, indem ein berechenbarer Rechtsrahmen mit klaren, digitalen Genehmigungsverfahren, auch für den kollektiven Eigenverbrauch und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften, geschaffen wird; die Stabilität des Strommarkts durch langfristige Verträge, Investitionen in Energiespeicherkapazitäten und Laststeuerungsinstrumente zu verbessern; die Kapazität des Stromübertragungs- und -verteilernetzes zu steigern, einschließlich bei grenzüberschreitenden Stromverbindungsleitungen, und die Anschlussverfahren zu verbessern und transparenter zu gestalten, um Anreize für Investitionen in das nationale Netz zu schaffen; die politischen Anstrengungen mit Blick auf die Vermittlung und den Erwerb der nötigen Kompetenzen und Fähigkeiten für den grünen Wandel zu verstärken, insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung; die Investitionen in Energieeffizienz zu beschleunigen, indem Finanzierungsprogramme gefördert werden, um private Investitionen anzuziehen, und Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, unterstützt werden; die Bedingungen für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu verbessern, insbesondere durch Ausbau der Abfallvermeidung, des Recyclings und der Wiederverwendung mit dem Ziel, Abfälle auf Deponien und in Verbrennungsanlagen zu verringern; die Wasserbewirtschaftung zu verbessern, um die Anpassung an den Klimawandel zu stärken und langfristige wirtschaftliche und ökologische Resilienz zu gewährleisten; eine integrierte Wasserbewirtschaftungsstrategie umzusetzen und die Wasserbewirtschaftung zu straffen; Investitionen in die Sammlung und Behandlung von Abwasser, in die Verringerung von Leckagen und in die Überwachung von Wasser zu fördern, naturbasierte Lösungen zu entwickeln, die Wiederherstellung von Wasserkörpern zu fördern und die Wassereffizienz und -wiederverwendung zu steigern;

5. den gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu gewährleisten, unter Wahrung der Nachhaltigkeit des Nationalen Gesundheitsdienstes; die fehlende Deckungsgleichheit zwischen vorhandenen und benötigten Kompetenzen anzugehen, indem das Qualifikationsniveau der Bevölkerung verbessert und Bildung und Erwachsenenbildung stärker auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt werden; die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Wohnraum in Gebieten mit hoher Nachfrage anzugehen, indem Hindernisse für die Vermietung leerstehender Häuser und die Renovierung baufälliger Gebäude beseitigt und effiziente öffentliche Verkehrsverbindungen gefördert werden, um den Druck auf die Wohnimmobilienpreise in städtischen Zentren zu verringern und andere Gebiete attraktiver zu machen.

Geschehen zu Brüssel am 8. Juli 2025

Im Namen des Rates

Die Präsidentin

S. LOSE