C/2025/3996

2025.8.20.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2025. július 8.)

Portugália gazdaság-, szociál-, foglalkoztatás-, strukturális és költségvetési politikájáról

(C/2025/3996)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2024. április 29-i (EU) 2024/1263 európai parlamenti és tanácsi rendeletre ([1]) és különösen annak 3. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

Általános szempontok

(1) A 2024. április 30-án hatályba lépett (EU) 2024/1263 rendelet rögzíti, hogy a gazdasági kormányzási keret célkitűzése a rendezett és fenntartható államháztartás, a fenntartható és inkluzív növekedés, valamint a reziliencia reformok és beruházások révén történő előmozdítása, továbbá a túlzott költségvetési hiányok kialakulásának megelőzése. A rendelet értelmében a Tanács és a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződésben meghatározott célkitűzésekkel és követelményekkel összhangban többoldalú felügyeletet végez az európai szemeszter keretében. Az európai szemeszter mindenekelőtt az országspecifikus ajánlások megfogalmazását és végrehajtásának felügyeletét foglalja magában. A rendelet továbbá előmozdítja a költségvetési politikával kapcsolatos nemzeti felelősségvállalást, fokozott hangsúlyt helyez a középtávra, emellett hatékonyabb és következetesebb végrehajtást irányoz elő. Minden tagállamnak be kell nyújtania a Tanács és a Bizottság számára egy nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervet, amely a nemzeti jogalkotási ciklus hosszától függően egy négy- vagy ötéves időszak költségvetési, reform- és beruházási kötelezettségvállalásait tartalmazza. Az e tervekben foglalt nettó kiadási ([2]) pályának meg kell felelnie a rendelet követelményeinek, többek között arra vonatkozóan, hogy az államadósságot a kiigazítási időszak végére megalapozottan csökkenő pályára kell állítani, vagy ilyen pályán kell tartani, vagy annak a bruttó hazai termék (GDP) 60 %-a alatti prudens szinten kell maradnia, továbbá az államháztartási hiányt középtávon a Szerződés által a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá kell csökkenteni, illetve az alatt kell tartani. Amennyiben egy tagállam elkötelezi magát a rendeletben meghatározott kritériumoknak megfelelő releváns reformok és beruházások mellett, a kiigazítási időszak legfeljebb három évvel meghosszabbítható.

([1]) HL L, 2024/1263, 2024.4.30., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Az (EU) 2024/1263 rendelet 2. cikkének 2. pontjában meghatározott „nettó kiadás”: i. a kamatkiadások, ii. a diszkrecionális bevételi intézkedések, iii. az uniós alapokból származó bevételek által teljes mértékben fedezett, uniós programokkal kapcsolatos kiadások, iv. az Unió által finanszírozott programok társfinanszírozásával kapcsolatos nemzeti kiadások, v. a munkanélküli ellátásokra fordított kiadások ciklikus elemei, valamint vi. az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított kormányzati kiadás.

(2) Az (EU) 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet ([3]), amely létrehozta a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (a továbbiakban: RRF), 2021. február 19-én hatályba lépett. Az RRF reformok és beruházások végrehajtásához nyújt pénzügyi támogatást a tagállamoknak, az Unió által finanszírozott fiskális impulzust biztosítva. A gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének prioritásaival összhangban az RRF elősegíti a gazdasági és társadalmi helyreállítást, egyúttal fenntartható reformokat és beruházásokat mozdít elő, mindenekelőtt a zöld és a digitális átállás ösztönzése, valamint a tagállamok gazdaságának reziliensebbé tétele terén. Közép- és hosszú távon szintén segít megerősíteni az államháztartás helyzetét, valamint fellendíteni a növekedést és a munkahelyteremtést, javítani az Unión belüli területi kohéziót, és támogatni a szociális jogok európai pillérének további végrehajtását.

(3) A 2023. február 27-én elfogadott (EU) 2023/435 európai parlamenti és tanácsi rendelet ([4]) (a továbbiakban: REPowerEU-rendelet) célja fokozatosan megszüntetni az Unió függőségét az orosz fosszilistüzelőanyag-behozataltól. Ez segít megteremteni az energiabiztonságot és diverzifikálni az Unió energiaellátását, ugyanakkor hozzájárul a megújuló energiaforrások elterjedéséhez, valamint az energiatárolási kapacitások és az energiahatékonyság növeléséhez. Portugália új REPowerEU-fejezettel egészítette ki a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervét olyan kulcsfontosságú reformok és beruházások finanszírozása érdekében, amelyek segíteni fogják a REPowerEU célkitűzéseinek elérését.

(4) Portugália 2021. április 22-én az (EU) 2021/241 rendelet 18. cikkének (1) bekezdésével összhangban benyújtotta nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervét a Bizottságnak. Az említett rendelet 19. cikkének megfelelően a Bizottság – az V. mellékletben foglalt értékelési iránymutatásokkal összhangban – értékelte a helyreállítási és rezilienciaépítési terv relevanciáját, eredményességét, hatékonyságát és következetességét. A Tanács 2021. július 13-án elfogadta a Portugália helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló végrehajtási határozatát ([5]), amelyet 2023. október 10-én módosított a 18. cikk (2) bekezdése alapján a vissza nem térítendő pénzügyi támogatásra vonatkozó maximális pénzügyi hozzájárulás aktualizálása, valamint a REPowerEU-fejezet beillesztése céljából ([6]). A részletek folyósításának feltétele, hogy a Bizottság – a 24. cikk (5) bekezdésével összhangban – határozatot fogadjon el, amely megállapítja, hogy Portugália kielégítően teljesítette a tanácsi végrehajtási határozatban meghatározott releváns mérföldköveket és célokat. A teljesítés akkor tekinthető kielégítőnek, ha az egyes reformok vagy beruházások korábbi mérföldköveinek és céljainak elérése terén nem történt visszalépés.

(5) A Tanács 2025. január 21-én a Bizottság ajánlása alapján ajánlást fogadott el, amelyben jóváhagyta Portugália nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervét ([7]). Az (EU) 2024/1263 rendelet 11. cikkével és 36. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban benyújtott terv a 2025–2028-as időszakra vonatkozik, és négy évre elosztott költségvetési kiigazítást mutat be.

(6) 2024. november 26-án a Bizottság elfogadta a Portugália 2025. évi költségvetésiterv-javaslatára vonatkozó véleményt. A Bizottság ugyanazon a napon az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült 2025. évi jelentést, amelyben Portugáliát nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes felülvizsgálatra van szükség. A Bizottság elfogadta az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást, valamint a 2025. évi együttes foglalkoztatási jelentésre vonatkozó javaslatot is, amely elemzi a foglalkoztatási iránymutatások és a szociális jogok európai pillérében foglalt elvek végrehajtását. A Tanács 2025. május 13-án elfogadta az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást ([8]), 2025. március 10-én pedig az együttes foglalkoztatási jelentést.

([3]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (HL L 57., 2021.2.18., 17. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/435 rendelete (2023. február 27.) az (EU) 2021/241 rendeletnek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe beillesztendő REPowerEU-fejezet tekintetében történő módosításáról, valamint az 1303/2013/EU rendelet, az (EU) 2021/1060 rendelet és az (EU) 2021/1755 rendelet, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról (HL L 63., 2023.2.28., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) A Tanács végrehajtási határozata (2021. július 13.) Portugália helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról (ST 10149/2021).

([6]) A Tanács végrehajtási határozata (2023. október 10.) a Portugália helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2021. július 13-i végrehajtási határozat módosításáról (ST 13351/23).

([7]) A Tanács ajánlása (2025. január 21.) Portugália nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervének jóváhagyásáról (HL C, C/2025/641, 2025.2.10,, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) A Tanács ajánlása (2025. május 13.) az euroövezet gazdaságpolitikájáról (HL C, C/2025/2782, 2025.5.22., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) A Bizottság 2025. január 29-én közzétette a versenyképességi iránytűt, azaz az EU globális versenyképességének fellendítését célzó, a következő öt évre szóló stratégiai keretet. A versenyképességi iránytű meghatározza a fenntartható gazdasági növekedés három transzformatív tényezőjét: i. innováció; ii. dekarbonizáció és versenyképesség; és iii. biztonság. Az innovációs szakadék megszüntetése érdekében az EU az ipari innováció ösztönzésére, az induló innovatív vállalkozások növekedésének támogatására – például az induló és növekvő innovatív vállalkozásokra vonatkozó uniós stratégiához hasonló kezdeményezések révén –, valamint a mesterséges intelligenciához és a kvantumszámításhoz hasonló fejlett technológiák alkalmazásának előmozdítására törekszik. A zöldebb gazdaság érdekében a Bizottság felvázolta a megfizethető energiára vonatkozó átfogó cselekvési tervet és a tisztaipar-megállapodást, amelyek biztosítják, hogy a tiszta energiára való átállás költséghatékony és a versenyképességet elősegítő maradjon, különösen az energiaigényes ágazatokban, és ösztönözze a növekedést. A túlzott függőségek csökkentése és a biztonság növelése érdekében az Unió eltökélt szándéka, hogy megerősítse a globális kereskedelmi partnerségeket, diverzifikálja az ellátási láncokat, és biztosítsa a kritikus fontosságú nyersanyagokhoz és a tiszta energiaforrásokhoz való hozzáférést. E prioritások megvalósítását olyan horizontális támogató eszközök segítik, mint például a szabályozás egyszerűsítése, az egységes piac elmélyítése, a versenyképesség finanszírozása, a megtakarítási és beruházási unió, a készségek és a minőségi munkahelyek előmozdítása, valamint az uniós szakpolitikák jobb összehangolása. A versenyképességi iránytű igazodik az európai szemeszterhez, biztosítva, hogy a tagállamok gazdaságpolitikája összhangban álljon a Bizottság stratégiai céljaival, így egységes megközelítésbe helyezve a gazdasági kormányzást, amely Unió-szerte előmozdítja a fenntartható növekedést, az innovációt és a rezilienciát.

(8) 2025-ben a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere továbbra is az RRF végrehajtásával párhuzamosan valósul meg. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek teljes körű végrehajtása továbbra is elengedhetetlen az európai szemeszter szerinti szakpolitikai prioritások teljesítéséhez, mivel a tervek segítenek hatékonyan kezelni az elmúlt években kiadott releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások összességét vagy jelentős részét. Ezek az országspecifikus ajánlások ugyanúgy relevánsak maradnak az (EU) 2021/241 rendelet 21. cikkével összhangban módosított helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelésének tekintetében is.

(9) A 2019–2024-es országspecifikus ajánlásokban azonosított releváns kihívásokat is figyelembe véve a 2025. évi országspecifikus ajánlások azokkal a legfontosabb gazdaságpolitikai kihívásokkal foglalkoznak, amelyeket a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben foglalt intézkedések nem kezelnek kielégítően.

(10) A Bizottság 2025. június 4-én közzétette a Portugáliára vonatkozó 2025. évi országjelentést. Ebben értékelte a releváns országspecifikus ajánlások végrehajtása terén Portugália által elért eredményeket, és számba vette a helyreállítási és rezilienciaépítési terv Portugália általi végrehajtását. Ezen elemzés alapján a Bizottság az országjelentésben azonosította a Portugália előtt álló legsürgetőbb kihívásokat. Emellett a jelentésben a Bizottság értékelte, hogy Portugália milyen eredményeket ért el a szociális jogok európai pillérének végrehajtása, a foglalkoztatásra, a készségekre, valamint a szegénység és a társadalmi kirekesztődés csökkentésére vonatkozó, 2030-ra teljesítendő kiemelt uniós célok elérése, továbbá az Egyesült Nemzetek Szervezete fenntartható fejlődési céljainak megvalósítása terén.

Az elért eredményekről szóló éves jelentés értékelése

(11) A Tanács 2025. január 21-én Portugália esetében a nettó kiadások maximális növekedési rátáira vonatkozóan a következő ajánlást tette: 2025-ben 5,0 %, 2026-ban 5,1 %, 2027-ben 1,2 %, 2028-ban pedig 3,3 %, ami a 2024-as referenciaévhez viszonyítva a következő kumulatív maximális növekedési rátáknak felel meg: 2025-ben 17,4 %, 2026-ban 23,4 %, 2027-ben 24,8 %, 2028-ban pedig 28,9 %. Portugália 2025. április 30-án benyújtotta az elért eredményekről szóló éves jelentését ([9]), amelyben beszámolt a nettó kiadások ajánlott maximális növekedési rátáinak betartásáról, valamint az európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlásokban azonosított fő kihívások kezelését célzó reformok és beruházások végrehajtásáról. Portugáliának az elért eredményekről szóló éves jelentésébe a helyreállítási és rezilienciaépítési terv megvalósítása terén tett előrehaladásról – az (EU) 2021/241 rendelet 27. cikkével összhangban – készített féléves jelentések is beépültek.

(12) Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja és annak következményei egzisztenciális kihívást jelentenek az Európai Unió számára. A védelmi kiadások gyors és jelentős növelésére irányuló uniós erőfeszítések támogatása érdekében a Bizottság a Stabilitási és Növekedési Paktum nemzeti mentesítési rendelkezésének összehangolt aktiválását ajánlotta, és ezt a javaslatot az Európai Tanács a 2025. március 6-i ülésén üdvözölte. Portugália 2025. április 30-i kérése nyomán a Tanács a Bizottság ajánlása alapján 2025. július 8-án ajánlást fogadott el, amelyben engedélyezte Portugália számára, hogy eltérjen a nettó kiadások ajánlott maximális növekedési rátáitól, és túllépje azokat ([10]).

([9]) Az elért eredményekről szóló, 2025. évi jelentések a következő internetcímen érhetők el: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) A Tanács ajánlása (2025. július 8.) a nettó kiadásoknak a Tanács által az (EU) 2024/1263 rendelet alapján meghatározott maximális növekedési rátájától való eltérés Portugália számára történő engedélyezéséről (A nemzeti mentesítési rendelkezés aktiválása), (HL C, C/2025/3972, 2025.8.20., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Az Eurostat által hitelesített adatok ([11]) alapján Portugália GDP-arányos államháztartási többlete a 2023. évi 1,2 %-ról 2024-ben 0,7 %-ra csökkent, míg a GDP-arányos államadósság a 2023. év végi 97,7 %-ról 2024 végére 94,9 %-ra mérséklődött. A Bizottság számításai szerint ezek a fejlemények 2024 vonatkozásában a nettó kiadások 12,0 %-os növekedésének felelnek meg. Az elért eredményekről szóló 2025. évi éves jelentésben Portugália a nettó kiadások 2024. évi növekedését 11,6 %-ra becsüli. A Bizottság becslése szerint a nettó kiadások növekedése magasabb volt, mint az elért eredményekről szóló éves jelentésben. A Bizottság számításai és a nemzeti hatóságok becslései közötti különbség annak tudható be, hogy a Bizottság becslései magasabb bevételcsökkentő hatást tulajdonítanak a diszkrecionális bevételi intézkedéseknek, különösen a személyi jövedelemadóval kapcsolatos intézkedések tekintetében. A Bizottság becslései alapján a nemzeti és az uniós finanszírozású kiadásokat egyaránt magában foglaló költségvetési irányvonal ([12]) 2024-ben expanzív volt, a GDP 1,6 %-ának megfelelő mértékben.

(14) Az elért eredményekről szóló éves jelentés szerint a Portugália költségvetési előrejelzéseit alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2025-ben a reál-GDP 2,4 %-os növekedésével számol, míg a HICP-infláció 2025-ben várhatóan 2,4 % lesz. A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése szerint a reál-GDP 2025-ben 1,8 %-kal, 2026-ban pedig 2,2 %-kal nő, a HICP-infláció pedig 2025-ben 2,1 %, 2026-ban pedig 2,0 % lesz.

(15) Az elért eredményekről szóló éves jelentés szerint az államháztartási többlet 2025-ben várhatóan a GDP 0,3 %-ára, míg a GDP-arányos államadósság 2025 végére 91,5 %-ra csökken. Ezek a fejlemények azt jelentik, hogy a nettó kiadások 2025-ben 3,4 %-kal nőnek. A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése 2025-re a GDP 0,1 %-ának megfelelő államháztartási töblettel számol. A többlet 2025. évi csökkenése főként a becslések szerint a kiadásokat – különösen a közszféra béreit és a szociális transzfereket – növelő, valamint a bevételeket az ifjúsági személyi jövedelemadó-rendszer és a társaságiadó-ösztönzők aktualizálásából eredően csökkentő költségvetés-politikai intézkedések hatását tükrözi. A Bizottság számításai szerint ezek a fejlemények 2025 vonatkozásában a nettó kiadások 6,1 %-os növekedésének felelnek meg. A nettó kiadások növekedésére vonatkozó, az elért eredményekről szóló éves jelentésben szereplőnél magasabb előrejelzések egyrészt annak tudhatók be, hogy a Bizottság alacsonyabbra becsülte az EU-tól származó transzferekből finanszírozott kiadásokat, másrészt pedig annak, hogy nem vett figyelembe egy bírósági határozaton alapuló olyan egyszeri intézkedéseket, amelyeket még nem hoztak meg. A Bizottság becslései alapján a nemzeti és az uniós finanszírozású kiadásokat egyaránt magában foglaló költségvetési irányvonal 2025-ben az előrejelzések szerint expanzív lesz, a GDP 1,4 %-ának megfelelő mértékben. A GDP-arányos államadósság 2025 végére várhatóan 91,7 %-ra csökken. A GDP-arányos államadósság 2025-ös csökkenése főként a kedvező kamatláb-növekedési különbséget és az előre jelzett elsődleges többletet tükrözi.

(16) A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése szerint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó vissza nem térítendő támogatásokból finanszírozott államháztartási kiadások nagysága 2025-ben várhatóan a GDP 1,5 %-a lesz, szemben a 2024. évi 0,7 %-kal. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz vissza nem térítendő támogatásaival finanszírozott kiadások magas színvonalú beruházásokat és termelékenységnövelő reformokat tesznek lehetővé anélkül, hogy közvetlen hatást gyakorolnának Portugália államháztartási egyenlegére vagy államadósságára.

(17) Portugália védelmi célú államháztartási kiadásai 2021 és 2023 között stabilan a GDP 0,8 %-át tették ki ([13]). A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése szerint a védelmi kiadások 2024-ben és 2025-ben egyaránt a GDP 0,8 %-át teszik ki. Ez azt jelenti, hogy 2021-hez képest nem történt változás. Portugália becslése szerint a védelmi kiadások 2024-ben a GDP 0,9 %-át, 2025-ben pedig a GDP 1,1 %-át teszik ki. A nemzeti mentesítési rendelkezés aktiválása által érintett időszak (2025–2028) lehetővé teszi Portugália számára, hogy felülvizsgálja a kormányzati kiadások prioritási sorrendjét vagy növelje az államháztartási bevételeket annak érdekében, hogy a védelmi kiadások tartós megemelése középtávon ne veszélyeztesse a költségvetési fenntarthatóságot.

([11]) Eurostat – Euromutatók, 2025.4.22.

([12]) A költségvetési irányvonal az államháztartás mögöttes költségvetési pozíciójában bekövetkezett éves változás mérőszáma. Mind a nemzeti finanszírozású, mind az uniós költségvetésből finanszírozott költségvetési politikákból eredő gazdasági impulzus értékelésére irányul. A költségvetési irányvonal i. a középtávú potenciális növekedés és ii. a diszkrecionális bevételi intézkedéseket nem tartalmazó elsődleges kiadások változása közötti különbözetként mérhető, de az elsődleges kiadások tartalmazzák a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből és más uniós alapokból nyújtott vissza nem térítendő támogatások (grants) által finanszírozott kiadásokat.

([13]) Eurostat, government expenditure by classification of functions of government (COFOG) (Kormányzati kiadások a kormányzati funkciók osztályozása (COFOG) szerint). A COFOG és a NATO fogalommeghatározásai közötti módszertani különbségek miatt a COFOG meghatározásán alapuló kiadások eltérhetnek a NATO meghatározásán alapuló kiadásoktól.

(18) A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése szerint Portugáliában a nettó kiadások 2025-ben várhatóan 6,1 %-kal, 2024-ben és 2025-ben pedig összesen 18,8 %-kal nőnek. A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése alapján Portugália nettó kiadásainak növekedése 2025-ben várhatóan meghaladja az ajánlott maximális növekedési rátát, éves szinten a GDP 0,4 %-ának megfelelő eltérést ([14]) eredményezve. 2024-et és 2025-öt együttesen tekintve a nettó kiadások kumulatív növekedési rátája az előrejelzések szerint szintén meghaladja az ajánlott maximális növekedési rátát, ami a GDP 0,5 %-át kitevő eltérésnek felel meg. Figyelembe véve a nemzeti mentesítési rendelkezés által a magasabb védelmi kiadások tekintetében biztosított rugalmasságot, a nettó kiadások kumulatív eltérése stabilan a GDP 0,5 %-át teszi ki, ami a kumulatív eltérésre vonatkozó, a GDP 0,6 %-ának megfelelő küszöbérték alatt marad.

(19) A Tanács azt is ajánlotta Portugáliának, hogy a 2024–2025-ös fűtési szezon kezdete előtt vezesse ki a szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedéseket. A Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése szerint míg a szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedések nettó költségvetési költségét ([15]) 2024-ben a becslések szerint a GDP 0,3 %-ának megfelelő mértékű volt, 2025-ben ez a költség várhatóan a GDP 0,1 %-ára mérséklődik. A szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedéseket csak részben vezették ki a 2024–2025-ös fűtési idény előtt. Ez nincs teljesen összhangban a Tanács ajánlásával.

(20) Az elért eredményekről szóló éves jelentés nem tartalmaz a 2025 utáni időszakra vonatkozó költségvetési előrejelzéseket. Az előrejelzés zárónapján ismert szakpolitikai intézkedések alapján a Bizottság 2025. tavaszi előrejelzése 2026-ra a GDP 0,6 %-ának megfelelő államháztartási hiányt valószínűsít. Az államháztartási egyenleg 2026-os változása főként a 2025. évi állami költségvetési törvényben meghatározott társaságiadó-kulcs csökkentésének hatását, valamint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hiteleiből finanszírozott közberuházások élénkülését tükrözi. Ezek a fejlemények azt jelentik, hogy a nettó kiadások 2026-ban 6,3 %-kal nőnek. A Bizottság becslései alapján a nemzeti és az uniós finanszírozású kiadásokat egyaránt magában foglaló költségvetési irányvonal 2026-ban várhatóan expanzív lesz, a GDP 1,2 %-ának megfelelő mértékben. A GDP-arányos államadósság a Bizottság szerint 2026 végére várhatóan 89,7 %-ra csökken. A GDP-arányos államadósság 2026-os csökkenése főként a folyamatosan kedvező kamatláb-növekedési különbséget és az előre jelzett elsődleges többletet tükrözi.

A legjelentősebb szakpolitikai kihívások

(21) A népesség elöregedése és a munkaképes korú népesség csökkenése nyomást gyakorol Portugália felosztó-kirovó nyugdíjrendszerének fenntarthatóságára. Míg az állami nyugdíjkiadások várhatóan emelkedni fognak, a rendszerbe járulékot fizetők száma várhatóan csökkenni fog. Az állami nyugdíjkiadások várhatóan 2046-ban tetőznek (a GDP 15,2 %-án), aminek nyomán Portugália a legmagasabb GDP-arányos nyugdíjkiadásokkal rendelkező három tagállam egyike lesz ([16]). Ha azonban 2025-ben nyugdíjasonként közel két járulékfizetővel számolnak, 2046-ban várhatóan csak egy lesz. Az állami nyugdíjrendszer ebből eredő egyensúlyhiányát nemzeti forrásokból kellene fedezni a nemzeti költségvetésből vagy a portugál állami nyugdíjrendszerek tartalékalapjából (az úgynevezett *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*) történő átcsoportosítások révén. A népesség elöregedése nemcsak az állami nyugdíjrendszerre, hanem az adórendszerre gyakorolt hatása miatt is terhet jelent Portugália államháztartása számára. Például a munkaképes korú személyek alacsonyabb száma csökkentheti a munkát terhelő adókból származó bevételeket. Portugália reformokat hajtott végre nyugdíjrendszere fenntarthatóságának javítása érdekében, például a törvényben előírt nyugdíjkorhatárnak a várható élettartamhoz kötésével. Mindazonáltal az olyan szakpolitikák, mint a korai nyugdíjbavonulási formák és a különleges járulékfizetési ráták, további nyomást gyakorolnak az ország állami nyugdíjrendszerére, ami hatással lehet annak fenntarthatóságára.

(22) Az (EU) 2021/241 rendelet 19. cikke (3) bekezdésének b) pontjával és V. melléklete 2.2. kritériumával összhangban a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 2026-ig végrehajtandó, egymást kölcsönösen erősítő reformok és beruházások széles körét tartalmazza. Ezek várhatóan segítenek hathatósan kezelni a releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások mindegyikét vagy jelentős részét. A REPowerEU-fejezetet is tartalmazó helyreállítási és rezilienciaépítési terv e szoros időkereten belüli eredményes végrehajtása kulcsfontosságú ahhoz, hogy a zöld és a digitális átállás nyomán – a társadalmi méltányosság biztosítása mellett – javuljon Portugália hosszú távú versenyképessége. A NextGenerationEU – A 2026-ig tartó út című, 2025. június 4-én elfogadott bizottsági közlemény egyértelművé teszi az eszköz lezárására alkalmazandó ütemtervet, és annak érdekében, hogy 2026. augusztus 31-ig a lehető legtöbbet ki lehessen hozni a végrehajtásból, iránymutatást nyújt a tagállamoknak többek között arra vonatkozóan, hogy miként egyszerűsíthetik tovább helyreállítási és rezilienciaépítési terveiket, meghatározza, hogy milyen főbb lehetőségeket mérlegelhetnek azok felülvizsgálatakor, és hangsúlyozza, hogy az utolsó kifizetési kérelmek 2026-ban történő benyújtása előtt gondos közös tervezésre van szükség. Portugália már eredményeket ért el a helyreállítási és rezilienciaépítési tervében szereplő reformok és beruházások végrehajtása

([14]) 2026-tól ezek az összegek az (EU) 2024/1263 rendelet 22. cikkében létrehozott kontrollszámlán jelennek meg.

([15]) A számadat az említett intézkedések éves költségvetési költségének szintjét mutatja, beleértve a bevételeket és kiadásokat, és adott esetben az energiaszolgáltatók váratlan nyereségére kivetett adókból származó bevételek nélkül.

([16]) Európai Bizottság, 2024. évi jelentés a népesség elöregedéséről: Gazdasági és költségvetési előrejelzések az EU tagállamaira vonatkozóan (2022–2070), Institutional Paper, 279. sz., 2024. április.

terén. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglalt kötelezettségvállalások 2026 augusztusáig történő teljesítése szempontjából meghatározó jelentőséggel bír, hogy Portugália – a vonatkozó kihívások kezelésével – felgyorsítsa a reformok és beruházások végrehajtását. A Tanács 2025. május 13-án elfogadta a Portugália helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének egyes beruházások időben történő végrehajtását veszélyeztető objektív körülmények figyelembevétele érdekében történő módosításáról szóló végrehajtási határozatát. Továbbra is vannak azonban kihívások az adminisztratív kapacitás, a közbeszerzési szabályok és a hosszadalmas engedélyezési eljárások tekintetében, amelyek különösen a nagyberuházási projekteket érintik. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv sikeres és időben történő végrehajtásához alapvető fontosságú a helyi és regionális hatóságok, a szociális partnerek, a civil társadalom szereplői és más releváns érdekelt felek szisztematikus bevonása a széles körű felelősségvállalás biztosítása érdekében.

(23) Portugáliában felgyorsult a kohéziós politikai programok, azaz az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA), az Igazságos Átmenet Alapból (IÁA), az Európai Szociális Alap Pluszból (ESZA+) és a Kohéziós Alapból (KA) nyújtott támogatásokból finanszírozott programok végrehajtása. Továbbra is törekedni kell a programok gyors végrehajtására, ugyanakkor ügyelni kell a gyakorlati hatásuk maximalizálására is. Portugália a kohéziós politikai programjai keretében már jelenleg is tesz lépéseket a versenyképesség javítása és a növekedés fellendítése – és ezzel egyidejűleg a társadalmi kohézió fokozása – érdekében. Ugyanakkor Portugália továbbra is kihívásokkal néz szembe, többek között a versenyképességnek a kritikus technológiák fejlesztése vagy gyártása révén történő fokozása, a szakemberhiány és a strukturális munkaerőhiány, a vízgazdálkodás rezilienciájának növelése, különösen Algarve és Alentejo területén, valamint a lakhatás megfizethetősége és rendelkezésre állása terén. Az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikkével összhangban Portugáliának a kohéziós politikai alapok félidős felülvizsgálatának részeként felül kell vizsgálnia az egyes programokat, figyelembe véve többek között a 2024. évi országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat. A Bizottság 2025. április 1-jén elfogadott javaslata ([17]) értelmében 2025. március 31. utánra tolódott az a határidő, amelyen belül az egyes programok tekintetében esedékes félidős felülvizsgálat eredményeinek értékelését be kell nyújtani. A javaslat emellett rugalmassági mechanizmusokat biztosít a programok végrehajtásának felgyorsításához, továbbá ösztönzőket ad a tagállamoknak ahhoz, hogy kohéziós politikai forrásokat különítsenek el öt, uniós szinten kiemelt stratégiai területre – nevezetesen a stratégiai technológiai versenyképességre, a védelemre, a lakhatásra, a vízgazdálkodás rezilienciájára és az energetikai átállásra –, valamint a kiemelt ágazatokban a készségekbe történő beruházásokra, továbbra is a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő személyekre összpontosítva az ESZA+ programokban.

(24) A Stratégiai Technológiák Európai Platformja (STEP) lehetőséget kínál az egyik legfontosabb uniós stratégiai prioritásba történő beruházásra, és ezáltal az EU versenyképességének fokozására. A STEP végrehajtása 11 meglévő uniós alap keretében valósul meg. A tagállamok az InvestEU programhoz is hozzájárulhatnak a kiemelt területeken megvalósuló beruházások támogatása céljából. Portugália optimális módon élhetne az ezen kezdeményezések nyújtotta lehetőségekkel a kritikus technológiák – többek között a tiszta és erőforrás-hatékony technológiák – fejlesztésének vagy gyártásának támogatására.

(25) A helyreállítási és rezilienciaépítési terv és más uniós alapok által kezelt gazdasági és társadalmi kihívásokon túlmenően Portugáliának ténylegesen kezelnie kell a fennmaradó kihívásokat a következőkkel kapcsolatban: i. nyugdíjrendszerének fenntarthatósága, ii. egyszerűsítés, iii. üzleti környezet, iv. kutatás és innováció, v. finanszírozáshoz és növekedésfinanszírozáshoz való hozzáférés, vi. adóigazgatás, adókijátszás és adókikerülés, vii. a jogalkotás minősége, viii. közlekedés, ix. megújuló energia, x. energiainfrastruktúra és -hálózatok, xi. energiahatékonyság, xii. környezetvédelmi politika, xiii. erőforrás-gazdálkodás, xiv. lakhatás, xv. készségek, xvi. minőségi munkahelyek és xvii. társadalmi méltányosság.

(26) A versenyképességi iránytűben meghatározottak szerint valamennyi uniós, nemzeti és helyi intézménynek komoly erőfeszítéseket kell tennie a szabályok egyszerűsítése és az adminisztratív eljárások felgyorsítása érdekében. A Bizottság ambiciózus célokat tűzött ki e tekintetben: ezek szerint legalább 25 %-kal – a kkv-k esetében pedig legalább 35 %-kal – kell csökkenteni az adminisztratív terheket. A Bizottság továbbá új eszközöket hozott létre e célok elérése érdekében, ideértve a meglévő uniós jogszabályok szisztematikus stressztesztjét és az érdekelt felekkel folytatott párbeszéd javítását. E törekvés jegyében Portugáliának is lépéseket kell tennie. A vállalkozások 51 %-a úgy véli, hogy az adminisztratív eljárások összetettsége problémát jelent portugáliai üzleti tevékenységük szempontjából ([18]). Az elmúlt években elért eredmények ellenére az adminisztratív és szabályozási terhek továbbra is jelentős mértékben korlátozzák a portugáliai vállalkozások működését. A portugál vállalkozások több mint 83 %-a számolt be arról, hogy az üzleti szabályozás akadályozza a beruházásokat, szemben az uniós 66 %-kal. Emellett az OECD 2023-ra és 2024-re vonatkozó termékpiac-szabályozási mutatóinak értékelése Portugáliát a kilencedik legroszszabban teljesítő országként sorolja be a 38 OECD-ország közül. Ezek az akadályok rontják a portugál piacok

([17]) Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az (EU) 2021/1058 és az (EU) 2021/1056 rendeletnek a félidős felülvizsgálat keretében egyes stratégiai kihívások kezelésére irányuló egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról – COM (2025) 123 final.

([18]) „Businesses" attitudes towards corruption in the EU" („A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban"), Eurobarométer gyorsjelentés (2024. április).

vonzerejét, csökkentik a versenyt, és aláássák a portugál vállalkozások bővítési, innovációs és termelékenységnövelési képességét. A vállalkozások továbbra is hosszú ipari engedélyezési eljárásokról számolnak be, amelyeket jelentős beruházási akadálynak tartanak. Annak ellenére, hogy történt némi előrelépés e folyamatok lerövidítése és egyszerűsítése terén, a helyi önkormányzatok nehézségekbe ütköznek az új eljárások végrehajtása során, és a gyakorlatok régiónként és településenként jelentősen eltérhetnek. Több kiskereskedelmi és szakmai szolgáltatáshoz való hozzáférés továbbra is akadályokba ütközik, még akkor is, ha Portugália jelentős előrelépést tett, például azáltal, hogy 2023 és 2024 között felülvizsgálta több önszabályozó szakma jogi szabályozását.

(27) A finanszírozáshoz hozzáférni próbáló vállalkozások feltételei javultak az elmúlt néhány évben, és a finanszírozáshoz való hozzáférést a beruházások egyik akadályaként megjelölő cégek aránya jelenleg nagyjából megfelel az uniós átlagnak. A portugál cégek azonban túlnyomórészt bankhitelekre és belső finanszírozásra támaszkodnak. Az egyéb finanszírozási forrásokat – például a kockázati tőkét és a saját tőkét – növekvő mértékben fogadták el az elmúlt néhány évben, de ezek továbbra is jelentősen ritkábbak, mint az uniós átlag. A portugál tőkepiacok továbbra is fejletlenek, és a GDP mindössze 24,4 %-át teszik ki, szemben az uniós szintű 67,6 %-os átlaggal. A portugál hatóságok több kezdeményezést indítottak és erősítettek meg a magántőke- és kockázatitőke-befektetések támogatása érdekében, például a *Banco Português de Fomento* által kezelt tőkésítési és rezilienciaépítési alapot, az induló vállalkozásokat támogató vagy bizonyos ágazatokat célzó programokat, valamint a tőkepiaci törvénykönyv közelmúltbeli felülvizsgálatát. További előrelépésre van azonban szükség ahhoz, hogy Portugália felzárkózzon az európai versenytársakhoz, és több magántőke-befektetőt és -befektetést vonzzon – lehetőség szerint a köz- és magánszféra közötti kockázatmegosztást is beleértve – a nagyobb növekedési potenciállal rendelkező vállalkozások és az erős termelékenységi profillal rendelkező ágazatok megcélzása érdekében. A tőkeinstrumentumok szélesebb körű alkalmazása többek között támogatná az induló vállalkozásokat és az innovációt, növelné a helyi vállalkozások kapacitását működésük fejlesztésére és bővítésére, javítaná a vezetői gyakorlatokat és fokozná a termelékenységet. Portugáliában a pénzügyi jártasság gyenge, és a 2023. évi Eurobarométer pénzügyi jártassági felmérés szerint a portugálok mindössze 16 %-a kapott „magas” pontszámot, ami a második legrosszabb eredmény az EU-ban. Javítani lehetne az országban a pénzügyi jártasságot annak érdekében, hogy lehetővé váljon a megtakarítások hatékonyabb elosztása, és hogy a vállalkozások jobban megértsék minden egyes rendelkezésre álló finanszírozási eszköz konkrét előnyeit és kockázatait.

(28) Az adókiadások széles körűek a portugál adórendszerben. Több mint 500 adókiadás létezik több különböző jogi szöveg alapján. Ez az eszköz hatékonynak bizonyulhat a konkrét szakpolitikai célkitűzések eléréséhez. Mindazonáltal bevételkiesést is eredményez, hozzájárul az adórendszer összetettségéhez, és hatással lehet a jövedelmi egyenlőtlenségre. Portugália egy új (U-TAX néven ismert) adópolitikai egység létrehozásával megtette az első lépést a nagyszámú adókiadás kezelése terén, amelynek célja az adókiadások nyomon követése és értékelése. A társasági adó kialakítása hozzájárul az adórendszer összetettségéhez. Adókulcs-struktúrája állami adókból és önkormányzati különadókból áll. Az állami adó az egyes vállalkozások adóköteles nyereségének összegétől függ. Ezen felül az önkormányzatok akár 1,5 %-os különadót is megállapíthatnak. Ennek eredményeként a társasági adó jogszabályban előírt mértéke a vállalkozás méretétől és elhelyezkedésétől függően 12,5 % és 30,5 % között változhat. Ez a kialakítás eltántoríthatja a vállalkozásokat a bővítéstől, akadályozva a nagyobb méretgazdaságosságot és a kapcsolódó hatékonyságnövekedést, miközben növelheti az országon belüli nyereségátcsoportosítás lehetőségét. Ami az adóigazgatást illeti, Portugália GDP-hez viszonyított adóhátraléka továbbra is az egyik legmagasabb az EU-ban.

(29) Az igazságszolgáltatási rendszer egyre hatékonyabb, de a hosszadalmas eljárások és a jelentős ügyhátralék még mindig kihívásokat támasztanak, különösen a közigazgatási és az adóügyi bíróságok esetében. Fontos, hogy Portugália mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróságokon további előrelépést tegyen a folyamatban lévő ügyek hátralékának és időtartamának csökkentése terén, és biztosítsa az igazságszolgáltatási rendszer számára a megfelelő források rendelkezésre állását.

(30) A kutatási és fejlesztési beruházások az elmúlt években nőttek, de továbbra sem elegendőek ahhoz, hogy a portugál nemzeti kutatási és innovációs rendszer felzárkózzon az uniós átlaghoz. A kutatás-fejlesztésre fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya 2024-ben 1,7 %-ra nőtt, amit a magánkiadások növekedése is támogatott, míg az állami kutatás-fejlesztés intenzitása stabilan 0,6 % maradt. A portugál hatóságok számos programot hajtottak végre a kutatás és az innováció támogatására. Ezek közül azonban több – például a mozgósítási és a zöld menetrend – csak a következő néhány évben fejeződik be. Bár e programoktól hosszú távú előnyök várhatók, Portugália számára rendkívül fontos, hogy e programokon túl is megfelelő ösztönzőket tartson fenn a kutatás, a fejlesztés és az innováció számára. E célból alapvető fontosságú lesz a megalapozott szakpolitikák értékelése és végrehajtása, valamint a hatékony kiadások támogatása a legnagyobb növekedési potenciállal és hozzáadott értékkel rendelkező ágazatok megcélzása révén.

(31) Ami a jogalkotás minőségét illeti, Portugália csak korlátozott mértékben alkalmazza a hatásvizsgálatokat és az utólagos szakpolitikai értékeléseket. 2021-ben jelentős előrelépés történt az előzetes szakpolitikai értékelések végrehajtása terén Portugáliában a PlanAPP – a közpolitikák kidolgozását támogató nemzeti szerv – létrehozása révén. Az utólagos hatásvizsgálatok azonban nem gyakoriak, és bizonyos jogalkotási aktusokra korlátozódnak. Az utólagos értékelések szélesebb körű alkalmazása lehetővé tenné a hatóságok számára, hogy jobban felmérjék az új szakpolitikák és jogszabályok hatását, valamint értékeljék a már meglévő előzetes értékelések hatékonyságát. Javítani lehetne az érdekelt felek jogalkotási folyamatba való bevonásának átláthatóságát is.

(32) Portugália továbbra is nagymértékben függ az importált fosszilis tüzelőanyagoktól: az olaj és a gáz 2023-ban energiaszerkezetének 47,2 %-át, illetve 16,8 %-át tette ki. A közlekedési ágazat felelős a végsőenergia-fogyasztás legnagyobb részéért, ami a teljes energiafogyasztás 37,5 %-át teszi ki. A közlekedési ágazat nagymértékben függ a kőolajtól és a kőolajtermékektől, amelyek végsőenergia-fogyasztása 92 %-át teszik ki, ami rávilágít az ország fosszilis tüzelőanyagoktól való jelentős függésére. Portugália jelentős támogatásokat nyújt a fosszilis tüzelőanyagokhoz kapcsolódóan, amelyek 2030 előtti fokozatos megszüntetése nincs tervbe véve. Különösen a fosszilis tüzelőanyagokhoz nyújtott azon támogatások fokozatos kivezetését kellene prioritásnak tekinteni, amelyek nem kezelik célzottan az energiaszegénységet, nem kezelnek valódi energiabiztonsági problémákat, hátráltatják a villamosítást, és nem kulcsfontosságúak az ipari versenyképesség szempontjából. Portugáliában a fosszilis tüzelőanyagokhoz kapcsolódóan nyújtott támogatások, például az árufuvarozó vállalatok és a tömegközlekedés számára a dízelüzemanyaghoz nyújtott adókedvezmények és mentességek gazdaságilag nem hatékonyak, állandósítják a fosszilis tüzelőanyagoktól való függést, és visszatartják az elektromos járművekre és más fenntartható megoldásokra való átállást. Az uniós hálózattal való zökkenőmentes integrációt biztosító fenntartható mobilitásba és vasúti infrastruktúrába való beruházás felgyorsítaná a dekarbonizációt, növelné a rezilienciát, csökkentené a regionális egyenlőtlenségeket és előmozdítaná a társadalmi kohéziót.

(33) Portugália jogszabályokat fogadott el, és új, külön munkacsoportot hozott létre az engedélyezési eljárások megkönnyítése érdekében. A jogszabályok azonban még mindig túl összetettek, különösen a nemzeti, regionális és helyi szintű területrendezés tekintetében, mivel nincsenek egységes szabályok és egyértelmű iránymutatások. A portugál hatóságok nem rendelkeznek a jogszabályok végrehajtásának folyamatos nyomon követéséhez és a megújulóenergia-erőművek előrehaladásának nyomon követéséhez szükséges eszközökkel, és gyakran nem rendelkeznek a projektek értékeléséhez szükséges technikai készségekkel. Portugáliában még mindig alacsony a megújulóenergia-közösségek száma, ugyanakkor van tere az engedélyezésük megkönnyítésének és ösztönző rendszereik létrehozásának. A megújuló energiaforrások elterjedésének felgyorsítása érdekében Portugália továbbra is nyomon követhetné az elmúlt években az engedélyezési eljárás egyszerűsítése terén elért eredményeket, többek között az engedélyezéssel foglalkozó hatóság kapacitásának növelésével, a megújulóenergia-termelés digitalizációjának fokozásával és az általános szabályozási keret megszilárdításával. Az energia-önellátást (beleértve a tetőre szerelt szolárrendszereket is) és a megújulóenergia-közösségek előmozdítását célzó további intézkedések szintén előnyösek lennének. 2023-ban Portugália megújuló energiaforrásai – a vízenergiának és az erős szeleknek köszönhetően – a villamos energia 87,7 %-át szolgáltatták az országban, ami új rekordot jelent. A napenergia volt az a megújuló energiaforrás, amelynek aránya a legnagyobb mértékben, 36 %-kal nőtt. A megújuló energia részarányának jelentős növekedése szerepet játszott a villamosenergia-árak jelentős csökkenésében, amelyek a válság előtti szintek alá estek. Mivel több megújuló energiaforrást integrálnak, és a kereslet villamosítása egyre gyakoribb, a villamosenergia-hálózat bővítésére és korszerűsítésére, a fosszilis tüzelőanyagoktól mentes megoldások – például a tárolás és a keresletoldali válasz – előmozdítására, valamint a hálózat nagyobb fokú digitalizálására irányuló további beruházások elengedhetetlenek a villamosenergia-hálózat egyensúlyának megőrzéséhez és a nagykereskedelmi villamosenergia-piac nagyobb stabilitásának biztosításához. A rendelkezésre álló elosztóhálózati kapacitási és bővítési tervek átláthatóságának hiánya megnehezíti a fejlesztők számára az új projektek tervezését és azokba való beruházást. Alapvető fontosságú a csatlakozási eljárások egyszerűsítése, a hálózati csatlakozás átláthatóságának növelése és az egyértelmű hosszú távú aukciós tervezési keret biztosítása. Ezenfelül a logisztikai kihívások, az alkatrészhiány és az alacsonyabb jövedelmezőség akadályozták a megújulóenergia-projekteket, ami késedelmekhez vezetett a végrehajtásban. A hosszú távú szerződések – például az energiavásárlási megállapodások – továbbfejlesztésére irányuló ösztönzők a hosszú távú fenntarthatóságnak és ezáltal a megújuló energiaforrásokba történő beruházások vonzerejének a növelése révén a piac stabilabbá tételét is segítenék. Jelenleg azonban Portugáliában korlátozottak a megújuló energiaforrásokra vonatkozó energiavásárlási megállapodások, és mindössze 0,42 GW-ra kötöttek szerződést. A Spanyolországgal való villamosenergia-összeköttetés szintjének növelésére irányuló portugál erőfeszítések ellenére ez a villamosenergia-összeköttetési szint még mindig elmarad a 2030-ra kitűzött céloktól.

(34) A portugál lakosság nagy része él energiaszegénységben. Az épületek fosszilis tüzelőanyagoktól való nagy fokú függésének kezelése és az energiafogyasztás csökkentése érdekében Portugália a helyreállítási és rezilienciaépítési tervében meghatározottakon túlmenően felgyorsíthatná az energiahatékonyságra irányuló erőfeszítéseit. A mélyfelújítások ösztönzésére irányuló erőfeszítések fokozása – többek között a kérelmezőknek biztosított technikai segítségnyújtás révén – felgyorsíthatja az energiahatékonysági felújítási projektek elterjedését. Emellett Portugália számára előnyös lenne, ha megerősítené a pénzügyi rendszerek keretét az energiahatékonysági felújításra irányuló magánberuházások legjobb kihasználása érdekében. Ezzel Portugália több vissza nem térítendő támogatáson alapuló forrást irányíthatna a rászoruló háztartásokhoz.

(35) Portugália – jelentős regionális különbségekkel – messze elmarad az uniós átlagtól a körforgásos gazdaságra vonatkozó referenciaértékek, valamint az iparágak erőforrás-termelékenységére vonatkozó célértékek és a hulladékgazdálkodási mutatók terén. A települési újrafeldolgozási arány régiónként változik, átlagát tekintve azonban különösen alacsony (2023-ban 30,1 %, ami messze elmarad a 2025-re kitűzött 55 %-os uniós céltól). Portugália körforgásos anyagfelhasználási aránya 2023-ban 2,8 % volt, ami jóval elmarad a 11,8 %-os uniós átlagtól. Mind nemzeti, mind önkormányzati szinten történt némi előrelépés kezdeményezések és rendeletek révén. Az uniós alapokból és a magánszektorból származó támogatás döntő fontosságú lesz az újrafeldolgozásra és a körforgásos gazdaságra vonatkozó célok eléréséhez, többek között az alábbiak révén: i. szelektív hulladékgyűjtési infrastruktúrába történő beruházás, ii. hulladékkezelő létesítmények fejlesztése vagy átalakítása, valamint iii. technológiai fejlesztések, amelyek lehetővé teszik a kidobott mennyiség alapján történő díjszabási rendszer országos bevezetését.

(36) Portugáliát – különösen déli régióit – súlyosan érintik az olyan természeti veszélyek, mint az aszályok, a tűzvészek és az áradások, amelyek egyre gyakoribbak és intenzívebbek az éghajlatváltozás miatt. Az éves csapadékmennyiség csökkenése, a vízhiány és a megnövekedett időbeli változékonyság hatással van a folyók vízhozamára, a víztartó rétegek vízutánpótlására és az árvízkockázatra, ami számos gazdasági ágazatot érint, például a mezőgazdaságot, az ivóvíz-előállítást és az energiatermelést, beleértve a vízenergia-termelést is, ugyanakkor a költségek növelése révén aláássa az államháztartás fenntarthatóságát is. Portugália növelte az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló kapacitását, többek között ágazati alkalmazkodási tervek kidolgozása révén. Portugália 2024-ben véglegesítette az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás 2100-ig tartó időszakra szóló nemzeti ütemtervét, de fontos lenne, hogy az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást még jobban beépítsék a vízgazdálkodási politikákba. Egy integrált és fenntartható vízgazdálkodási stratégia, többek között a közelmúltban elfogadott „Water that Unites” („A víz, amely egyesít”) elnevezésű stratégia végrehajtása révén Portugália biztosítani tudná, hogy a kulcsfontosságú ágazatok továbbra is hozzáférjenek a vízhez, miközben azt is biztosítja, hogy elegendő és jó minőségű víz álljon rendelkezésre ökológiai funkciók céljára, különös tekintettel az érzékeny és biológiai sokféleséggel rendelkező ökoszisztémákra, például a vizes élőhelyekre. A vízgazdálkodási ágazat irányítási struktúrájának észszerűsítése szintén elősegítené a nemzeti, regionális és helyi szintek közötti hatékony koordinációt. A vízgazdálkodás javításához további beruházásokra van szükség a szennyvízgyűjtés és -kezelés, a hálózati szivárgások csökkentése, valamint a vízmennyiség és -minőség jobb nyomon követése terén. Különös figyelmet kell fordítani az alábbiakra: i. a táj természetes vízelnyelő funkciójának helyreállítása; ii. a talajvíz-kitermelés csökkentése; iii. vizes élőhelyek és folyók helyreállítása, beleértve az árterületeket is; és iv. egyéb természetalapú megoldások bevezetése. Emellett Portugáliának ki kellene használnia a víz újrafelhasználásában rejlő lehetőségeket.

(37) Portugália továbbra is kihívásokkal néz szembe az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés terén, és tartós ápolási-gondozási rendszere nincs felkészülve a gyorsan öregedő népességre. Összességében az ország egészségügyi rendszere viszonylag jól teljesít, és Portugália jelentős reformokat hajtott végre, beleértve az alapellátás és a mentális egészségügyi ellátás reformját, valamint a Nemzeti Egészségügyi Szolgálathoz tartozó kórházak irányítási modelljének reformját. Portugália az egészségügyi infrastruktúrába és szolgáltatásokba is beruházott szerte az országban, többek között helyreállítási és rezilienciaépítési terve keretében. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat azonban továbbra is jelentős hiánnyal küzd az egészségügyi dolgozók terén, ami hatással van az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésre, például a hosszú várakozási időkre, valamint a jövedelmi csoportok és az ország régiói közötti egyenlőtlen hozzáférésre. 2020 és 2024 között a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatnál az orvosok felvételére nyitva álló álláshelyeknek csak mintegy felét töltötték be, és az országban a diplomás ápolók körében jelentős mértékű kivándorlás tapasztalható. Az elmúlt években a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat karrierlehetőségei vonzerejének növelése érdekében tett erőfeszítések ellenére tovább lehetne egyszerűsíteni és gyorsítani a munkaerő-felvételi eljárásokat annak érdekében, hogy azonnal fel lehessen venni a szükséges szakembereket, és a Szolgálat továbbra is vonzó legyen az egészségügyi dolgozók számára. Emellett a portugál lakosság közel egynegyede 65 éves vagy annál idősebb, az egészségben eltöltött életévek tekintetében az uniós átlagnál alacsonyabb pontszámot ért el, a tartós ápolás-gondozásba történő állami beruházások pedig alacsonyabbak az uniós átlagnál, és a tartós ápolás-gondozás lefedettségi aránya továbbra is alacsony valamennyi régióban. Az elmúlt években tapasztalt növekedés ellenére a munkaerő nem elegendő ahhoz, hogy lépést tartson a kereslettel, ami az informális gondozóktól való nagy fokú függéshez vezet. E szempontok kezelésével Portugália – a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat fenntarthatóságának megőrzése mellett – előmozdíthatná, hogy a lakosság hosszabb ideig éljen minőségi életet, és biztosíthatná az idősek ápolási-gondozási szükségleteinek kielégítését.

(38) A strukturális munkaerőhiány akadályozza a versenyképességet és a termelékenységet. A készségkínálat nem felel meg a piaci igényeknek, ami hozzájárul az ágazati munkaerőhiányhoz, többek között az információs és technológiai területeken. A vállalatok szerint a megfelelő készségekkel rendelkező alkalmazottak alacsony szintű rendelkezésre állása jelentős akadály. A strukturális munkaerőhiány az ifjúsági munkanélküliség magas szintjéhez is hozzájárul (2024-ben 21,6 %, szemben az uniós szintű 14,9 %-kal), és sok fiatal túl alacsony képzettséggel rendelkezik, vagy az országban alacsony foglalkoztathatóságú területeken rendelkezik képesítéssel. Portugália számára hasznos lehet a jövőbeli piaci igényekre vonatkozó megbízható előrejelzés is, amely segíthet az oktatási és képzési kínálat és a munkaerőpiac jobb összehangolásában, valamint a pályaválasztásban. Emellett a folyamatosan változó gazdaság szempontjából szükséges készségek fejlesztését tovább akadályozza a felnőttek egész életen át tartó tanulásban való

részvételének alacsony szintje (2016-ban 38 %, 2022-ben pedig 33 % a felnőttoktatási felmérés alapján). A felnőttek tanulásban és képzésben való részvételét ösztönző közelmúltbeli intézkedések – többek között a portugál helyreállítási és rezilienciaépítési terv szerinti beruházások – ellenére a vállalkozásoknak és a vállalatoknak fokozottabban kellene részt venniük a készségfejlesztési és továbbképzési tevékenységekben, és elő kellene mozdítaniuk a felnőttkori tanulás kultúráját az országban. Ezenfelül Portugália népessége továbbra is általánosságban alacsony képzettséggel rendelkezik (2024-ben a 25–64 év közöttiek mintegy 38,5 %-a alacsony iskolai végzettséggel rendelkezett, ami jóval meghaladja a 19,6 %-os uniós átlagot), ami az ország termelékenységének tartósan fennálló akadálya. Az elmúlt években azonban jelentős előrelépés történt a lakosság képzettségi szintjének növelése terén.

(39) Portugáliában a lakásárak folyamatosan emelkedtek, meghaladva az elmúlt évtizedben az uniós átlagot. A nagyvárosokban és a népszerű turisztikai területeken tapasztalható magas kereslet nagyrészt az árak és a bérleti díjak emelkedését eredményezte, a belső régiókhoz képest jelentős különbségekkel. Ez a helyzet hatással van a munkaerő mobilitására és rendelkezésre állására, és a fiatalok kilátásaira is. A megfizethető lakhatás hiánya azt is eredményezi, hogy egyre többen válnak hajléktalanná vagy élnek informális településeken. Portugália intézkedéseket hajt végre szociális és megfizethető lakásállományának bővítése érdekében, a hiány azonban továbbra is jelentős. Ugyanakkor az elmúlt években a tartósan alacsony építési arányok korlátozták a megfizethető árú új otthonok kínálatát. Az üres házak és az elhasználódott épületek nagy száma – mintegy 700 000 – lehetőséget kínál arra, hogy több lakás legyen a piacon, különösen a hátrányos helyzetű területeken. Emellett Portugália számára előnyös lehet a hatékonyabb tömegközlekedési megoldások előmozdítása és a más területek vonzerejébe való beruházás a hátrányos helyzetű területekre nehezedő nyomás csökkentése érdekében. Végső soron a portugál lakhatási kihívások kezeléséhez átfogó megközelítésre lesz szükség, mivel a kínálat növelésére összpontosító megoldásoknak együtt kell járniuk olyan intézkedésekkel, amelyek a keresleti oldal dinamikáját és ösztönzőit integrálják mind a bérlakások, mind a megvásárolt lakások piacába.

(40) Az euroövezeti tagállamok gazdaságai közötti szoros összefonódásokra és a gazdasági és monetáris unió működéséhez való együttes hozzájárulásukra tekintettel a Tanács 2025-ben azt ajánlotta, hogy az euroövezeti tagállamok tegyenek intézkedéseket – többek között helyreállítási és rezilienciaépítési terveik keretében – az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló 2025. évi ajánlás végrehajtása érdekében. Portugália esetében a 2., 3., 4. és 5. ajánlás hozzájárul a 2025. évi ajánlásban meghatározott, a versenyképességre vonatkozó első euroövezeti ajánlás végrehajtásához, a 3., 4. és 5. ajánlás a rezilienciáról szóló második euroövezeti ajánlás végrehajtásához, az 1. és az 5. ajánlás pedig a makrogazdasági és pénzügyi stabilitásra vonatkozó harmadik euroövezeti ajánlás végrehajtásához,

AJÁNLJA, hogy Portugália 2025-ben és 2026-ban hozzon intézkedéseket a következők szerint:

1. Az Európai Tanács 2025. március 6-i következtetéseivel összhangban – az adósságfenntarthatóság biztosítása mellett – összességében növelje a védelmi és biztonsági kiadásokat és fokozza az általános védelmi készültséget. Igazodjon a Tanács által a nettó kiadásokra vonatkozóan 2025. január 21-én ajánlott maximális növekedési rátákhoz, egyúttal éljen a nemzeti mentesítési rendelkezés alapján a védelmi kiadások növelése érdekében biztosított engedménnyel. Hozzon intézkedéseket a nyugdíjrendszer középtávú költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében.

2. Tekintettel az (EU) 2021/241 rendelet szerinti reformok és beruházások időszerű végrehajtására alkalmazandó határidőkre, gyorsítsa fel a REPowerEU-fejezetet is magában foglaló helyreállítási és rezilienciaépítési terv végrehajtását. Gyorsítsa fel a kohéziós politikai programok (ERFA, IÁA, ESZA+, KA) végrehajtását, adott esetben építve a félidős felülvizsgálat által kínált lehetőségekre. A versenyképesség javítása érdekében optimálisan vegye igénybe az uniós eszközöket, többek között az InvestEU program és a Stratégiai Technológiák Európai Platformja által biztosított lehetőségeket.

3. Egyszerűsítse a szabályozást, javítsa a szabályozási eszközöket és csökkentse a vállalkozások adminisztratív terheit, elsősorban az ipari engedélyezés akadályainak csökkentésével, valamint az innováció és a termelékenység növelésére és fellendítésére való kapacitásukat gátló egyéb akadályok felszámolásával. Ösztönözze a kockázati tőkébe és a magántőkébe történő magánberuházásokat a helyi vállalkozások számára, beleértve a köz- és magánszféra közötti kockázatmegosztást, valamint fejlessze a pénzügyi jártasságot. Növelje tovább a közigazgatási és adóügyi bíróságok hatékonyságát az eljárások időtartamának csökkentése érdekében. Javítsa az adórendszer hatékonyságát, különösen azáltal, hogy megerősíti igazgatásának hatékonyságát és csökkenti a kapcsolódó adminisztratív terheket. Mozdítsa elő a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatalt, többek között utólagos közpolitikai értékelések elvégzése révén. Továbbra is a kutatásra és az innovációra összpontosítsa a beruházási politikát. Erősítse meg az érdekelt felek bevonását és növelje az átláthatóságot a közpolitikák előkészítése során.

4. Csökkentse a fosszilis tüzelőanyagoktól való általános függést a közlekedési ágazatban, különösen a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának fokozatos megszüntetése, valamint a fenntartható közlekedésbe – különösen a vasútba – való beruházás révén, figyelembe véve a regionális különbségeket. Gyorsítsa fel a megújuló energiaforrások elterjedését azáltal, hogy kiszámítható, egyértelmű és digitális engedélyezési eljárásokon alapuló szabályozási keretet hoz létre, többek között a kollektív energia-önellátási és megújulóenergia-közösségek számára. Fokozza a villamosenergia-piac stabilitását hosszú távú szerződések, az energiatárolási kapacitásokba és a keresletoldali válaszeszközökbe való beruházás révén. Erősítse meg a villamosenergia-átviteli és -elosztó hálózat kapacitását – a határokon átnyúló villamosenergia-összeköttetéseket is beleértve –, javítsa a csatlakozási eljárásokat és fokozza átláthatóságukat a nemzeti hálózatba történő beruházások ösztönzése érdekében. Fokozza a zöld átálláshoz szükséges készségek és kompetenciák biztosítására és megszerzésére irányuló szakpolitikai erőfeszítéseket, különösen a közigazgatás terén. Gyorsítsa fel az energiahatékonyságba történő beruházásokat a magánberuházások vonzására irányuló pénzügyi programok előmozdítása és az energiaszegénységben élő háztartások támogatása révén. Javítsa a körforgásos gazdaságra való átállás feltételeit, különösen a hulladékképződés fokozott megelőzésével, valamint a hulladék fokozott újrafeldolgozásával és újrahasználatával a lerakókba és égetőművekbe kerülő hulladék csökkentése érdekében. Javítsa a vízgazdálkodást az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás megerősítése, valamint a hosszú távú gazdasági és környezeti reziliencia biztosítása érdekében. Hajtson végre integrált vízgazdálkodási stratégiát és észszerűsítse a vízügyi irányítást. Mozdítsa elő a szennyvízgyűjtésbe és -kezelésbe, a szivárgások csökkentésébe és a vizek ellenőrzésébe történő beruházásokat, dolgozzon ki természetalapú megoldásokat, fejlessze a víztestek rehabilitációját, valamint javítsa a víztakarékosságot és a víz újrafelhasználását.

5. Biztosítsa a minőségi egészségügyi ellátáshoz és a tartós ápolás-gondozáshoz való egyenlő hozzáférést, a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat fenntarthatóságának megőrzése mellett. Kezelje a strukturális munkaerőhiányt a lakosság készségszintjének javításával, valamint azzal, hogy az oktatást és a felnőttoktatást jobban hozzáigazítja a munkaerőpiaci igényekhez. Foglalkozzon a lakások megfizethetőségével és elérhetőségével a nagy keresletű területeken az üres házak bérlése és az elhagyott épületek felújítása előtt álló akadályok felszámolásával, valamint mozdítsa elő a hatékony tömegközlekedési összeköttetéseket a városközpontokban a lakásárakra nehezedő nyomás csökkentése és más területek vonzerejének növelése érdekében.

Kelt Brüsszelben, 2025. július 8-án.

a Tanács részéről

az elnök

S. LOSE