Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/3996

20.8.2025

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 8 juli 2025

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Portugal

(C/2025/3996)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad ([1]), en met name artikel 3, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

Algemene overwegingen

(1) Verordening (EU) 2024/1263, die op 30 april 2024 in werking is getreden, bevat de doelstellingen van het kader voor economische governance, dat erop gericht is gezonde en houdbare overheidsfinanciën en duurzame en inclusieve groei en veerkracht te bevorderen door middel van hervormingen en investeringen, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. De verordening bepaalt dat de Raad en de Commissie in de context van het Europees Semester multilateraal toezicht uitoefenen overeenkomstig de doelstellingen en vereisten van het VWEU. Het Europees Semester omvat met name de opstelling van en het toezicht op de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen. De verordening bevordert ook de nationale verantwoordelijkheid voor het begrotingsbeleid en benadrukt de focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen met zijn budgettaire, hervormings- en investeringstoezeggingen, over een periode van vier of vijf jaar, afhankelijk van de duur van de nationale legislatuurperiode. Het netto-uitgavenpad ([2]) in die plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de voorwaarden van de verordening, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden of op een prudent niveau onder 60 % van het bruto binnenlands product (bbp) te houden en om het overheidstekort op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te houden. Indien een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van de verordening verbindt tot relevante hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd.

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

([2]) Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2024/1263: de overheidsuitgaven ongerekend: i) rente-uitgaven; ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde; iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd; iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's; v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

(2) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad ([3]), waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit ("de RRF") is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De RRF biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, en biedt door de Unie gefinancierde budgettaire stimulansen. Conform de prioriteiten van het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch beleid, stimuleert de RRF het economisch en sociaal herstel alsmede duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de Unie te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(3) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad ([4]) ("de REPowerEU-verordening"), die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de Unie geleidelijk onafhankelijker te maken van de invoer van Russische fossiele brandstoffen. Dat draagt bij tot de energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie en vergroot het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie. Portugal heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

(4) Op 22 april 2021 heeft Portugal overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Op grond van artikel 19 van die verordening heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de in bijlage V opgenomen beoordelingsrichtsnoeren. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit tot goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal vastgesteld ([5]), dat op 10 oktober 2023 is gewijzigd op grond van artikel 18, lid 2, om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken en het REPowerEU-hoofdstuk erin op te nemen ([6]). De tranches worden vrijgegeven als de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, verklaart dat Portugal de desbetreffende in het uitvoeringsbesluit van de Raad vastgelegde mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Voor een bevredigende verwezenlijking is vereist dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen voor dezelfde hervorming of investering niet is teruggedraaid.

(5) Op 21 januari 2025 heeft de Raad op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling tot vaststelling van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal aangenomen ([7]). Het plan is ingediend overeenkomstig artikel 11 en artikel 36, lid 1, punt a), van Verordening (EU) 2024/1263, bestrijkt de periode van 2025 tot en met 2028 en bevat een begrotingsaanpassing die over vier jaar is gespreid.

(6) Op 26 november 2024 heeft de Commissie een advies over het ontwerpbegrotingsplan 2025 van Portugal aangenomen. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag 2025 goedgekeurd, waarin zij Portugal niet noemt als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig is. De Commissie heeft ook een aanbeveling aangenomen voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, en een voorstel gedaan voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2025, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ([8]) aangenomen op 13 mei 2025 en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 10 maart 2025.

([3]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal (doc. ST 10149/2021).

([6]) Uitvoeringsbesluit van de Raad van 10 oktober 2023 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal (doc. ST 13351/23).

([7]) Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Portugal (PB C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Aanbeveling van de Raad van 13 mei 2025 over het economisch beleid van de eurozone (PB C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Op 29 januari 2025 heeft de Commissie het kompas voor concurrentievermogen gepubliceerd, een strategisch kader dat de komende vijf jaar het mondiale concurrentievermogen van de EU moet stimuleren. Daarin worden de drie transformatieve voorwaarden voor duurzame economische groei vastgesteld: i) innovatie; ii) decarbonisatie en concurrentievermogen, en iii) veiligheid. Om de innovatiekloof te dichten, streeft de EU ernaar industriële innovatie te stimuleren, de groei van start-ups te ondersteunen door middel van initiatieven zoals de EU-strategie voor start-ups en scale-ups, en de invoering van geavanceerde technologieën zoals artificiële intelligentie en kwantumcomputing te bevorderen. Met het oog op een groenere economie heeft de Commissie een alomvattend actieplan voor betaalbare energie en een Clean Industrial Deal uiteengezet, opdat de overgang naar schone energie kosteneffectief en concurrentievriendelijk blijft, met name voor energie-intensieve sectoren, en een motor is voor groei. Om buitensporige afhankelijkheden te verminderen en de veiligheid te vergroten, zet de Unie zich in voor sterkere mondiale handelspartnerschappen, gediversifieerde toeleveringsketens en een veilige toegang tot kritieke grondstoffen en schone energiebronnen. Die prioriteiten worden geschraagd door horizontale katalysatoren, namelijk vereenvoudiging van de regelgeving, verdieping van de eengemaakte markt, financiering van het concurrentievermogen en een spaar- en investeringsunie, bevordering van vaardigheden en hoogwaardige banen, en een betere coördinatie van het EU-beleid. Het kompas voor concurrentievermogen is afgestemd op het Europees Semester en zorgt ervoor dat het economisch beleid van de lidstaten in overeenstemming is met de strategische doelstellingen van de Commissie, waarbij een uniforme aanpak van economische governance wordt opgezet ter bevordering van duurzame groei, innovatie en veerkracht in de Unie.

(8) In 2025 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid zich ontwikkelen naast de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de problemen die zijn aangehaald in de relevante landspecifieke aanbevelingen van de afgelopen jaren. Deze landspecifieke aanbevelingen blijven evenzeer van belang voor de beoordeling van gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen overeenkomstig artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(9) De landspecifieke aanbevelingen 2025 hebben betrekking op de belangrijkste uitdagingen voor het economisch beleid die niet voldoende worden aangepakt met maatregelen in de herstel- en veerkrachtplannen, met inachtneming van de relevante uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen 2019-2024.

(10) Op 4 juni 2025 heeft de Commissie het landverslag 2025 voor Portugal gepubliceerd. Daarin is de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de relevante landspecifieke aanbevelingen en is de balans opgemaakt van de uitvoering door Portugal van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse zijn in het landverslag de dringendste uitdagingen voor Portugal in kaart gebracht. Ook is daarin de vooruitgang beoordeeld die Portugal heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden en vermindering van armoede en sociale uitsluiting, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

Beoordeling van het jaarlijks voortgangsverslag

(11) Op 21 januari 2025 heeft de Raad voor Portugal de volgende maximale groeipercentages van de netto-uitgaven aanbevolen: 5,0 % in 2025, 5,1 % in 2026, 1,2 % in 2027 en 3,3 % in 2028. Deze percentages stemmen overeen met de maximale cumulatieve groeipercentages die zijn berekend op basis van referentiejaar 2024, namelijk 17,4 % in 2025, 23,4 % in 2026, 24,8 % in 2027 en 28,9 % in 2028. Op 30 april 2025 heeft Portugal zijn jaarlijkse voortgangsverslag ([9]) ingediend over de naleving van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en de uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Het jaarlijkse voortgangsverslag weerspiegelt ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Portugal over de vooruitgang bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241.

(12) De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan zijn een existentiële uitdaging voor de Europese Unie. De Commissie heeft aanbevolen de nationale ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact op gecoördineerde wijze te activeren ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om tot een snelle en aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven te komen, en dit voorstel is door de Europese Raad van 6 maart 2025 positief ontvangen. Naar aanleiding van het verzoek van Portugal van 30 april 2025 heeft de Raad op 8 juli 2025 op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aangenomen op grond waarvan Portugal mag afwijken van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en deze mag overschrijden ([10]).

([9]) De jaarlijkse voortgangsverslagen 2025 zijn beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2025 houdende toestemming voor Portugal om af te wijken van de in Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven (activering van de nationale ontsnappingsclausule) (PB C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens ([11]) is het overheidsoverschot van Portugal gedaald van 1,2 % van het bbp in 2023 tot 0,7 % in 2024, terwijl de overheidsschuld is gedaald van 97,7 % van het bbp eind 2023 tot 94,9 % eind 2024. Volgens de berekeningen van de Commissie komen deze ontwikkelingen overeen met een groei van de netto-uitgaven van 12,0 % in 2024. In het jaarlijkse voortgangsverslag 2025 raamt Portugal de groei van de netto-uitgaven in 2024 op 11,6 %. De Commissie schat dat de groei van de netto-uitgaven hoger lag dan in het jaarlijkse voortgangsverslag. Het verschil tussen de berekeningen van de Commissie en de ramingen van de nationale autoriteiten is toe te schrijven aan het door de Commissie hoger geraamde ontvangstenverlagende effect van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, in het bijzonder aan de personenbelasting gerelateerde maatregelen. Op basis van de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers ([12]), die zowel nationaal als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2024 expansief (1,6 % van het bbp).

(14) Volgens het jaarlijkse voortgangsverslag wordt in het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van Portugal ten grondslag ligt, uitgegaan van een reële bbp-groei van 2,4 % in 2025, terwijl de GICP-inflatie wordt geraamd op 2,4 % in 2025. Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zal het reële bbp in 2025 groeien met 1,8 % en in 2026 met 2,2 %, met een GICP-inflatie van 2,1 % in 2025 en 2,0 % in 2026.

(15) In het jaarlijks voortgangsverslag wordt uitgegaan van een daling van het overheidsoverschot tot 0,3 % van het bbp in 2025, terwijl de overheidsschuldquote eind 2025 naar verwachting zal dalen tot 91,5 %. Deze ontwikkelingen komen overeen met een groei van de netto-uitgaven van 3,4 % in 2025. In de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie wordt voor 2025 een overheidsoverschot van 0,1 % van het bbp voorspeld. De afname van het overschot in 2025 weerspiegelt voornamelijk het effect van de fiscale beleidsmaatregelen waardoor de uitgaven, met name de lonen in de overheidssector en sociale overdrachten, naar verwachting zullen stijgen en de ontvangsten zullen dalen door de aanpassing van de personenbelastingregeling voor jongeren en stimulansen voor de vennootschapsbelasting. Volgens de berekeningen van de Commissie komen deze ontwikkelingen overeen met een groei van de netto-uitgaven van 6,1 % in 2025. Dat deze prognoses van de groei van de netto-uitgaven hoger zijn dan in het jaarlijks voortgangsverslag, is toe te schrijven aan de lagere raming van de Commissie van de uitgaven die door overdrachten uit de EU worden gefinancierd en de non-classificatie als eenmalige maatregelen van een rechterlijke uitspraak die nog moet worden gedaan. Op basis van de ramingen van de Commissie is de begrotingskoers, die zowel nationaal als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2025 expansief (1,4 % van het bbp). De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 91,7 % eind 2025. De daling van de overheidsschuldquote in 2025 weerspiegelt voornamelijk een gunstig rente-groeiverschil in combinatie met een verwacht primair overschot.

(16) Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zullen in 2025 overheidsuitgaven ten belope van 1,5 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,7 % van het bbp in 2024. Uitgaven die met niet-terugbetaalbare steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, maken hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Portugal.

(17) De defensie-uitgaven van de overheid in Portugal zijn tussen 2021 en 2023 stabiel gebleven op 0,8 % van het bbp ([13]). Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie blijven de defensie-uitgaven stabiel op 0,8 % van het bbp in zowel 2024 als 2025. Dit komt erop neer dat er in vergelijking met 2021 niets is veranderd. Portugal raamt de defensie-uitgaven op 0,9 % van het bbp in 2024 en op 1,1 % van het bbp in 2025. In de periode waarvoor de nationale ontsnappingsclausule geldt (2025-2028), kan Portugal de prioriteiten voor de overheidsuitgaven bijstellen of de overheidsontvangsten verhogen, zodat blijvend hogere defensie-uitgaven de fiscale houdbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar zouden brengen.

([11]) Euro-indicatoren van Eurostat, 22.4.2025.

([12]) De begrotingskoers wordt afgemeten aan de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Op basis daarvan wordt de economische impuls beoordeeld die uitgaat van het begrotingsbeleid – zowel het op nationaal niveau gefinancierde beleid als het beleid dat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend), inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

([13]) Eurostat, overheidsuitgaven via classificatie van overheidsfuncties (COFOG). Als gevolg van methodologische verschillen tussen de COFOG- en NAVO-definities kunnen de uitgaven op basis van de COFOG-definitie afwijken van de uitgaven op basis van de NAVO-definitie.

(18) Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zullen de netto-uitgaven van Portugal toenemen met 6,1 % in 2025 en met 18,8 % in 2024 en 2025 samen. Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zal de groei van de netto-uitgaven van Portugal in 2025 boven het aanbevolen maximale groeipercentage uitkomen, wat overeenkomt met een jaarlijkse afwijking ([14]) van 0,4 % van het bbp. Wanneer 2024 en 2025 samen worden beschouwd, zal het cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven ook boven het aanbevolen maximale groeipercentage uitkomen, wat overeenkomt met een afwijking van 0,5 % van het bbp. Rekening houdende met de flexibiliteit waarin de nationale ontsnappingsclausule voorziet voor defensie-uitgaven, blijft de cumulatieve afwijking van de netto-uitgaven stabiel op 0,5 % van het bbp, onder de drempel van 0,6 % van het bbp voor de cumulatieve afwijking.

(19) Daarnaast heeft de Raad Portugal aanbevolen de noodsteunmaatregelen voor energie vóór het stookseizoen 2024/2025 af te bouwen. Volgens de voorjaarsprognose 2025 van de Commissie bedragen de netto-begrotingskosten ([15]) van de noodsteunmaatregelen voor energie naar schatting 0,3 % van het bbp in 2024, maar zullen zij naar verwachting in 2025 afnemen tot 0,1 %. De noodsteunmaatregelen voor energie waren slechts deels afgebouwd voor het stookseizoen 2024/2025. Dit is niet volledig in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen.

(20) Het jaarlijkse voortgangsverslag omvat geen begrotingsprognoses voor de periode na 2025. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 0,6 % van het bbp in 2026. De verandering van het overheidssaldo in 2026 weerspiegelt voornamelijk het effect van de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting, zoals gedefinieerd in de wet op de overheidsbegroting van 2025 en het herstel van overheidsinvesteringen die door leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd. Deze ontwikkelingen komen overeen met een groei van de netto-uitgaven van 6,3 % in 2026. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers, die zowel nationaal als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2026 naar verwachting expansief zijn (1,2 % van het bbp). De overheidsschuldquote zal volgens de Commissie dalen tot 89,7 % eind 2026. De daling van de overheidsschuldquote in 2026 weerspiegelt voornamelijk een aanhoudend gunstig rente-groeiverschil in combinatie met het verwachte primair overschot.

Belangrijkste beleidsuitdagingen

(21) Het omslagstelsel voor pensioenen in Portugal staat onder druk door de vergrijzing en de afname van de beroepsbevolking. Terwijl de overheidsuitgaven voor pensioenen naar verwachting zullen stijgen, zullen naar verwacht minder mensen aan het stelsel bijdragen. De overheidsuitgaven voor pensioenen zullen naar verwachting in 2046 pieken (op 15,2 % van het bbp), waarmee Portugal een van de drie lidstaten is met de hoogste verhouding tussen uitgaven en bbp ([16]). In 2025 zijn er per gepensioneerde nog bijna twee bijdragers, maar in 2046 is dat waarschijnlijk maar ongeveer één bijdrager meer. Het hieruit voortvloeiende tekort binnen het pensioenstelsel zou uit nationale middelen moeten worden opgevuld, namelijk door middelen uit de nationale begroting of uit het Portugese reservefonds voor pensioenen (*Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*) te onttrekken. De gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën van Portugal zijn niet alleen merkbaar bij het pensioenstelsel, maar ook bij het belastingstelsel. Een kleinere beroepsbevolking bijvoorbeeld zou betekenen dat de inkomsten uit de belasting op arbeid zouden teruglopen. Portugal heeft hervormingen doorgevoerd om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren door bijvoorbeeld de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting. Beleidsmaatregelen als regelingen voor vervroegde uittreding en speciale bijdragepercentages zetten het pensioenstelsel van het land echter verder onder druk, wat gevolgen zou kunnen hebben voor de houdbaarheid.

(22) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.2 van bijlage V bij die verordening bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Portugal op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijk sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn de laatste hand te leggen aan de doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk. In de mededeling van de Commissie NextGenerationEU — De weg naar 2026, die op 4 juni 2025 is goedgekeurd, wordt het toepasselijke tijdschema voor het aflopen van de faciliteit verduidelijkt en worden richtsnoeren verstrekt aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat de faciliteit op 31 augustus 2026 maximaal is uitgevoerd; ook wordt erin uiteengezet hoe de herstel- en veerkrachtplannen verder kunnen worden gestroomlijnd en welke belangrijke opties er kunnen worden overwogen bij de herziening van die plannen, en wordt het belang benadrukt van een zorgvuldige gezamenlijke planning in de aanloop naar de indiening van de laatste betalingsverzoeken in 2026. Portugal heeft reeds vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de hervormingen en investeringen in zijn herstel- en veerkrachtplan. Om uiterlijk in augustus 2026

([14]) Vanaf 2026 zullen deze cijfers worden opgenomen in de controlerekening die is vastgesteld bij artikel 22 van Verordening (EU) 2024/1263.

([15]) Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, ongerekend de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

([16]) Europese Commissie, 2024, Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070), Institutional Paper 279, april 2024.

de toezeggingen van het herstel- en veerkrachtplan na te komen, is het voor Portugal van essentieel belang om de uitvoering van de hervormingen en de investeringen te versnellen bij het aanpakken van de relevante uitdagingen. Op 13 mei 2025 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de wijziging van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Portugal vastgesteld om de objectieve omstandigheden in aanmerking te nemen die de tijdige uitvoering van bepaalde investeringen beletten. Op het gebied van bestuurlijke capaciteit, de regels voor overheidsopdrachten en de langdurige vergunningsprocedures die met name grote investeringsprojecten treffen blijven echter uitdagingen bestaan. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft van essentieel belang om te zorgen voor een breed gevoelde verantwoordelijkheid voor de tijdige en succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(23) In Portugal is vaart gezet achter de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's, die steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Cohesiefonds (CF) omvatten. Het is belangrijk de inspanningen voort te zetten om ervoor te zorgen dat deze programma's snel worden uitgevoerd en de impact ervan in de praktijk wordt gemaximaliseerd. Portugal onderneemt al actie in het kader van zijn cohesiebeleidsprogramma's om het concurrentievermogen en de groei te stimuleren, en tegelijkertijd de sociale cohesie te versterken. Tegelijkertijd kampt Portugal met uitdagingen, zoals bij het stimuleren van het concurrentievermogen door onder meer de ontwikkeling of productie van kritieke technologieën, een tekort aan vaardigheden en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, het verhogen van de waterweerbaarheid (vooral in Algarve en in Alentejo) en de betaalbaarheid en beschikbaarheid van huisvesting. Overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 moet Portugal — in het kader van de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsfondsen — elk programma evalueren en daarbij onder andere rekening houden met de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen 2024 in kaart zijn gebracht. In het voorstel van de Commissie van 1 april 2025 ([17]) wordt de termijn voor de indiening van een beoordeling — voor elk programma — van de resultaten van de tussentijdse evaluatie verlengd tot na 31 maart 2025. Het biedt ook flexibiliteit om de uitvoering van programma's te helpen versnellen en de lidstaten te stimuleren middelen van het cohesiebeleid toe te wijzen aan vijf strategische prioritaire gebieden van de Unie, namelijk concurrentievermogen op het gebied van strategische technologieën, defensie, huisvesting, waterweerbaarheid en energietransitie, en aan investeringen in vaardigheden in prioritaire sectoren terwijl er in ESF+-programma's aandacht blijft gaan naar de meest kwetsbare personen.

(24) Het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP) biedt de mogelijkheid om te investeren in een belangrijke strategische prioriteit van de EU door het concurrentievermogen van de EU te versterken. STEP wordt aangewend via elf bestaande EU-fondsen. De lidstaten kunnen ook bijdragen aan het InvestEU-programma ter ondersteuning van investeringen op prioritaire gebieden. Portugal zou deze initiatieven optimaal kunnen benutten om de ontwikkeling of productie van kritieke technologieën, waaronder schone en hulpbronnenefficiënte technologieën, te ondersteunen.

(25) Naast de economische en sociale uitdagingen die met het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen worden aangepakt, zou Portugal op doeltreffende wijze werk moeten maken van de resterende uitdagingen in verband met: i) de houdbaarheid van het pensioenstelsel; ii) vereenvoudiging; iii) het ondernemingsklimaat; iv) onderzoek en innovatie; v) de toegang tot financiering en groeifinanciering; vi) de belastingdienst, belastingontduiking en belastingontwijking; vii) de wetgevingskwaliteit; viii) vervoer; ix) hernieuwbare energie; x) de energie-infrastructuur en energienetwerken, xi) de energie-efficiëntie; xii) het milieubeleid; xiii) het beheer van hulpbronnen; xv) vaardigheden; xvi) hoogwaardige banen, en xvii) sociale rechtvaardigheid.

(26) Zoals vastgesteld in het kompas voor concurrentievermogen moeten alle EU-, nationale en lokale instellingen zich sterk inspannen om eenvoudigere regels op te stellen en de administratieve procedures sneller te laten verlopen. De Commissie heeft ambitieuze doelen gesteld om de administratieve lasten te verminderen: met ten minste 25 % en ten minste 35 % voor kmo's, en heeft nieuwe instrumenten gecreëerd om die doelen te bereiken, waaronder een systematische stresstest van het corpus van EU-wetgeving en een intensievere dialoog met belanghebbenden. Portugal moet actie ondernemen om ook aan deze ambitie te voldoen. 51 % van de bedrijven vindt de complexiteit van de administratieve procedures een probleem bij het zakendoen in Portugal ([18]). Ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, blijven de administratieve en regelgevingslasten een grote beperking bij het runnen van een bedrijf in Portugal. Ruim 83 % van de Portugese bedrijven ervaart de regelgeving voor bedrijven als een belemmering voor investeringen, tegenover 66 % in de EU. Bij een beoordeling volgens de OESO-indicatoren voor productmarktregulering voor 2023 en 2024 wordt Portugal van de 38 OESO-landen bovendien geclassificeerd als het op acht na slechtst presterende land. Deze obstakels maken de Portugese markten minder aantrekkelijk,

([17]) Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1058 en Verordening (EU) 2021/1056 wat betreft specifieke maatregelen voor het aanpakken van strategische uitdagingen in het kader van de tussentijdse evaluatie (COM(2025) 123 final).

([18]) Flash Report Eurobarometer over de houding van bedrijven ten opzichte van corruptie in de EU (april 2024).

verminderen het concurrentievermogen en ondermijnen de mogelijkheden van Portugese bedrijven om uit te breiden, te innoveren en hun productiviteit te verhogen. Bedrijven geven in het bijzonder aan dat de langdurige procedures voor het verlenen van bedrijfsvergunningen nog steeds een grote belemmering voor investeringen zijn. Hoewel deze procedures enigszins korter zijn geworden en meer gestroomlijnd zijn, ondervinden lokale autoriteiten problemen bij het uitvoeren van de nieuwe procedures en kunnen er in de praktijk substantiële verschillen zijn tussen regio's en gemeenten. Ook bestaan er nog steeds obstakels bij de toegang tot diverse detailhandels- en professionele diensten, zelfs met de significante stappen die Portugal inmiddels heeft gezet, bijvoorbeeld door tussen 2023 en 2024 het rechtskader voor diverse zelfregulerende beroepen te herzien.

(27) De voorwaarden voor bedrijven die op zoek zijn naar financiering, zijn de afgelopen jaren verbeterd en het aandeel bedrijven dat toegang tot financiering een struikelblok voor investeringen noemt, is nu globaal in lijn met het EU-gemiddelde. Portugese bedrijven zijn echter voornamelijk afhankelijk van bankleningen en interne financiering. De laatste jaren wordt steeds meer gebruikgemaakt van andere financieringsbronnen, zoals durf- en aandelenkapitaal, maar de mate waarin dat gebruikelijk is, ligt nog steeds onmiskenbaar onder het EU-gemiddelde. De Portugese kapitaalmarkten blijven onderontwikkeld en maken slechts 24,4 % van het bbp uit, terwijl dat op EU-niveau gemiddeld 67,6 % is. De Portugese autoriteiten hebben diverse initiatieven opgezet en versterkt om investeringen in particulier eigen vermogen en durfkapitaal te ondersteunen, zoals het kapitalisatie- en veerkrachtfonds onder beheer van de *Banco Português de Fomento*, steunprogramma's voor start-ups of specifieke sectoren, alsmede de recente herziening van de code voor kapitaalmarkten. Portugal moet echter nog steeds een inhaalslag maken ten opzichte van vergelijkbare Europese landen en meer investeerders/investeringen in particulier eigen vermogen aantrekken, mogelijk met inbegrip van publiek-private risicodeling, en zich richten op bedrijven met een groter groeipotentieel en sectoren met sterke productiviteitsprofielen. Een bredere inzet van eigenvermogensinstrumenten zou, onder meer, start-ups en innovatie steunen, het opschalings- en uitbreidingsvermogen van lokale bedrijven vergroten, hun bedrijfsvoering verbeteren en hun productiviteit verhogen. De financiële geletterdheid in Portugal is zwak. In de Eurobarometer-enquête van 2023 over financiële geletterdheid behaalde maar 16 % van de Portugezen een hoge score, het op één na slechtste resultaat in de EU. De financiële geletterdheid in het land zou kunnen worden verbeterd door een effectievere toewijzing van besparingen mogelijk te maken en door bedrijven beter voor te lichten over de specifieke voordelen en risico's van elk beschikbaar financieringsinstrument.

(28) Het Portugese belastingstelsel kent vele belastinguitgaven. Verspreid over diverse wetteksten zijn er meer dan 500 belastinguitgaven. Dit instrument kan een doeltreffend middel zijn om specifieke beleidsdoelen te bereiken. Daarentegen resulteert het ook in gederfde ontvangsten, draagt het bij tot de complexiteit van het belastingstelsel en zou het gevolgen voor de inkomensongelijkheid kunnen hebben. Portugal heeft een eerste stap gezet om iets aan het grote aantal belastinguitgaven te doen door een nieuwe fiscale beleidseenheid in het leven te roepen (U-TAX genaamd) die alle belastinguitgaven moet monitoren en evalueren. De manier waarop de vennootschapsbelasting is ingericht draagt ook bij tot de complexiteit van het belastingstelsel. Deze belasting wordt deels op staatsniveau en deels op gemeentelijk niveau geïnd. Het deel voor de staat is gekoppeld aan de belastbare winst van een bedrijf. Gemeenten kunnen daar nog een extra belasting van maximaal 1,5 % bovenop doen. Het wettelijk tarief van de vennootschapsbelasting kan dan ook uiteenlopen van 12,5 % tot 30,5 %, afhankelijk van de grootte en locatie van het bedrijf. Deze opzet zou bedrijven ervan kunnen weerhouden om op te schalen en zou meer schaalvoordelen en de bijbehorende grotere efficiëntiewinsten in de weg staan terwijl de ruimte voor winstverschuiving binnen het land zou worden vergroot. Wat de belastingdienst betreft is de nog openstaande belastingschuld in Portugal ten opzichte van het bbp nog steeds een van de grootste in de EU.

(29) Het gerechtelijk apparaat wordt efficiënter, maar blijft kampen met uitdagingen als lange procedures en een grote achterstand bij de behandeling van rechtszaken, met name bij de administratieve en fiscale rechtbanken. Het is belangrijk dat Portugal vooruitgang blijft boeken met het wegwerken van de achterstand van rechtszaken, alsook met de doorlooptijd daarvan, bij rechtbanken van zowel eerste als tweede aanleg, en om de beschikbaarheid van voldoende mensen/middelen voor het gerechtelijk apparaat te waarborgen.

(30) Investeringen in onderzoek en ontwikkeling zijn de afgelopen jaar toegenomen, maar zijn nog steeds niet van een dusdanig niveau dat het nationale onderzoeks- en innovatiestelsel van Portugal in de buurt komt van het EU-gemiddelde. Het aandeel van de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling ten opzichte van het bbp is in 2024 gestegen naar 1,7 %, ondersteund door toegenomen particuliere uitgaven, terwijl de onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit van de overheid met 0,6 % gelijk is gebleven. De Portugese autoriteiten hebben een breed scala aan steunprogramma's voor onderzoek en innovatie opgezet. Een aantal daarvan, zoals de mobilisatie- en groene agenda, zijn echter pas over een paar jaar voltooid. Hoewel van deze programma's langdurige voordelen worden verwacht, is het van vitaal belang dat Portugal daarnaast nog voldoende andere stimulansen voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie aanhoudt. Met het oog daarop is het cruciaal om goed doordachte beleidslijnen te evalueren en uit te voeren, en om efficiënte uitgaven te steunen door zich te richten op sectoren met het grootste potentieel voor groei en toegevoegde waarde.

(31) Wat de wetgevingskwaliteit betreft maakt Portugal slechts beperkt gebruik van effectbeoordelingen en van beleidsevaluaties achteraf. In 2021 is in Portugal aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van voorafgaande beleidsevaluaties door de oprichting van PlanAPP, een nationaal lichaam ter ondersteuning van de ontwikkeling van overheidsbeleid. Effectbeoordelingen achteraf zijn echter niet gebruikelijk en zijn beperkt tot geselecteerde wetgevingshandelingen. Als vaker gebruik wordt gemaakt van evaluaties achteraf, zouden de autoriteiten het effect van nieuw beleid en nieuwe wetgeving beter kunnen peilen en de doelmatigheid van bestaande voorafgaande evaluaties kunnen beoordelen. De transparantie over de betrokkenheid van belanghebbenden bij het wetgevingsproces kan ook worden verbeterd.

(32) Portugal blijft in hoge mate afhankelijk van ingevoerde fossiele brandstoffen. De energiemix in 2023 bestond uit olie en gas, respectievelijk 47,2 % en 16,8 %. De vervoersector heeft het grootste aandeel van het eindenergieverbruik: 37,5 % van het totaal. De vervoerssector is sterk afhankelijk van olie en petroleumproducten, die 92 % van het eindenergieverbruik uitmaken, waaruit blijkt hoezeer het land afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Portugal registreert grote subsidies voor fossiele brandstoffen zonder geplande uitfasering vóór 2030. Wat als prioriteit voor uitfasering kan worden beschouwd, zijn met name subsidies voor fossiele brandstoffen die energiearmoede niet gericht bestrijden, echte problemen op het gebied van energiezekerheid niet aanpakken, elektrificatie belemmeren en niet van cruciaal belang zijn voor het concurrentievermogen van de industrie. De Portugese subsidies voor fossiele brandstoffen, zoals belastingverlagingen en vrijstellingen voor het vrachtvervoer en het openbaar vervoer, zijn economisch inefficiënt, houden de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in stand en ontmoedigen de overstap naar elektrische voertuigen en andere duurzame oplossingen. Investeringen in duurzame mobiliteit en spoorweginfrastructuur die een naadloze integratie met het EU-net bewerkstelligen, zouden de decarbonisatie versnellen, de veerkracht vergroten, regionale verschillen verkleinen en de sociale cohesie bevorderen.

(33) Portugal heeft wetgeving aangenomen en heeft een nieuwe speciale taskforce opgericht om de vergunningsprocedures te vergemakkelijken. Deze wetgeving is echter nog steeds te ingewikkeld, zeker inzake ruimtelijke ordening op nationaal, regionaal en lokaal niveau, zonder gestandaardiseerde regels en duidelijke richtsnoeren. De Portugese overheden hebben niet de instrumenten om de uitvoering van de wetgeving continu te monitoren en de vorderingen van hernieuwbare-energiecentrales bij te houden. Ook hebben ze vaak niet de nodige technische vaardigheden om de projecten te evalueren. Het aantal hernieuwbare-energiegemeenschappen is in Portugal nog steeds laag en er is ruimte om de vergunningsprocedure daarvoor te faciliteren en stimulansregelingen te bedenken. Om de invoering van hernieuwbare energie te versnellen, zou Portugal de vooruitgang moeten blijven opvolgen die de afgelopen jaren is bereikt met het stroomlijnen van de vergunningsprocedures, onder meer door de capaciteit te vergroten van de overheidsinstantie die met het verlenen van vergunningen belast is, de digitalisering van de productie van hernieuwbare energiebronnen en het consolideren van het overkoepelende regelgevingskader. Verdere actie ter bevordering van zelfverbruik (inclusief zonnepanelen op daken) en van hernieuwbare-energiegemeenschappen zou ook nuttig zijn. In 2023 leverden de hernieuwbare energiebronnen van Portugal, onder invloed van waterkracht en sterke winden, 87,7 % van de elektriciteit van het land, een nieuw record. Zonne-energie was de hernieuwbare energiebron die het meest was toegenomen, met 36 %. De aanzienlijke stijging van het aandeel hernieuwbare energie speelde een rol bij de aanzienlijke daling van de elektriciteitsprijzen, die onder het niveau van vóór de crisis daalden. Naarmate meer hernieuwbare energiebronnen worden geïntegreerd en naarmate de vraag naar elektrificatie toeneemt, is het van essentieel belang om verder te investeren in de uitbreiding en modernisering van het elektriciteitsnet, fossielvrije oplossingen als opslag en mechanismen voor vraagsturing te bevorderen en om het net verder te digitaliseren teneinde het evenwicht van het elektriciteitsnet te bewaken en om een grotere stabiliteit op de groothandelsmarkt voor elektriciteit te verzekeren. Door het gebrek aan transparantie over de beschikbare distributienetcapaciteit en de uitbreidingsplannen is het moeilijk voor ontwikkelaars om nieuwe projecten te plannen en daarin te investeren. Het is van essentieel belang de procedures voor aansluiting te stroomlijnen, de transparantie van de aansluiting op het net te vergroten en te zorgen voor een duidelijk kader voor de langetermijnplanning van veilingen. Voorts hebben logistieke uitdagingen, tekorten aan componenten en lagere winstgevendheid projecten op het gebied van hernieuwbare energie belemmerd, wat tot vertragingen bij de uitvoering heeft geleid. Stimulansen om langetermijncontracten, zoals stroomleveringsovereenkomsten (PPA's), verder te ontwikkelen zouden er ook toe bijdragen dat de markt stabieler wordt door de houdbaarheid op de lange termijn en daarmee de aantrekkingskracht van investeringen in hernieuwbare energie te verhogen. Op dit moment zijn in Portugal echter maar weinig PPA's voor hernieuwbare energie, ter hoogte van 0,42 GW. Hoewel Portugal zijn best heeft gedaan om meer elektriciteitsinterconnecties met Spanje te realiseren, blijft dit niveau nog steeds achter bij de streefwaarden voor 2030.

(34) Een groot deel van de Portugese bevolking kampt met energiearmoede. Om iets aan de sterke afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in gebouwen te doen en het energieverbruik terug te dringen, zou Portugal zijn inspanningen op het gebied van energie-efficiëntie meer kunnen versnellen dan het herstel- en veerkrachtplan voorschrijft. Meer inspanningen om grondige renovaties te stimuleren, onder meer door het verlenen van technische bijstand aan aanvragers, zouden de uitvoering van renovatieprojecten met het oog op de energie-efficiëntie kunnen versnellen. Bovendien zou Portugal baat kunnen hebben bij een versterkt systeem voor financiële regelingen om particuliere investeringen voor energie-efficiënte renovatie optimaal in te zetten. Op die manier zou Portugal meer op subsidies gebaseerde middelen kunnen richten op huishoudens die dat nodig hebben.

(35) Portugal ligt ver achter bij het EU-gemiddelde voor circulaire-economiebenchmarks, alsook bij de streefwaarden voor hulpbronnenproductiviteit in industrieën en afvalbeheerindicatoren, met duidelijke regionale verschillen. Het gemiddelde stedelijke recyclingpercentage is bijzonder laag (30,1 % in 2023, ver verwijderd van de EU-doelstelling van 55 % in 2025) en verschilt per regio. Het circulaire gebruik van materialen in Portugal was 2,8 % in 2023, ver onder het EU-gemiddelde van 11,8 %. Enige vooruitgang is wel geboekt door middel van initiatieven en regelgeving, op zowel nationaal als gemeentelijk niveau. Steun uit EU-fondsen en de particuliere sector is onontbeerlijk om de streefwaarden voor recycling en de circulaire economie te behalen, onder meer door: i) investeringen in infrastructuur voor de gescheiden inzameling van afval; ii) de ontwikkeling of aanpassing van afvalverwerkingsinrichtingen, en iii) technologische upgrades om de regeling voor gedifferentieerde tariefstellingen in het hele land in te voeren.

(36) Portugal, met name de zuidelijke regio's, wordt zwaar getroffen door natuurgevaren, zoals droogten, branden en overstromingen, met een hogere frequentie en intensiteit als gevolg van klimaatverandering. De vermindering van de jaarlijkse neerslag, de waterschaarste en de toegenomen temporele variabiliteit hebben gevolgen voor rivierstromen, de grondwateraanvulling en overstromingsrisico's, met gevolgen voor tal van economische sectoren, zoals landbouw, drinkwaterproductie en energieopwekking, met inbegrip van waterkracht, en tevens voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën vanwege escalerende kosten. Portugal heeft zijn capaciteit voor klimaatadaptatie vergroot en in dat verband ook sectorale adaptatieplannen ontwikkeld. In 2024 heeft Portugal de laatste hand gelegd aan een nationale routekaart voor aanpassing aan klimaatverandering tot 2100, maar het is belangrijk om klimaatadaptatie verder te integreren in het waterbeheerbeleid. Door een geïntegreerde en bestendige waterbeheerstrategie in te voeren, inclusief de recente strategie "Water that Unites", zou Portugal ervoor kunnen zorgen dat belangrijke sectoren toegang tot water blijven houden, terwijl ook voldoende water van goede kwaliteit beschikbaar is voor ecologische functies, met name voor kwetsbare ecosystemen en ecosystemen met een grote biodiversiteit, zoals wetlands. Een stroomlijning van de governancestructuur van de watersector zou ook bijdragen tot een doeltreffende coördinatie tussen de nationale, regionale en lokale niveaus. Om het waterbeheer te verbeteren, zijn verdere investeringen in de opvang en behandeling van afvalwater, de vermindering van lekken in de netwerken en betere monitoring (van de hoeveelheid en de kwaliteit van het water) van cruciaal belang. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan: i) het herstel van de natuurlijke sponsfunctie van het landschap; ii) het verminderen van grondwaterextractie; iii) het herstel van wetlands en rivieren, met inbegrip van overstromingsgebieden, en iv) het uitrollen van andere op de natuur gebaseerde oplossingen. Daarnaast zou Portugal het potentieel van het hergebruik van water kunnen benutten.

(37) Portugal kampt nog steeds met uitdagingen bij de toegang tot gezondheidszorg, en het stelsel voor langdurige zorg is niet berekend op een snel vergrijzende bevolking. De gezondheidszorg in het land presteert over het algemeen relatief goed. Portugal heeft aanzienlijke hervormingen doorgevoerd, waaronder in de eerstelijnszorg en de geestelijke gezondheidszorg, en daarnaast het governancemodel van de ziekenhuizen van de nationale gezondheidszorg hervormd. Portugal heeft ook geïnvesteerd in de infrastructuur en diensten van de gezondheidszorg in het hele land, onder meer uit hoofde van zijn herstel- en veerkrachtplan. De nationale gezondheidszorg kampt echter nog steeds met een aanzienlijk zorgpersoneelstekort, wat zijn weerslag heeft op de toegankelijkheid van gezondheidsdiensten, bijvoorbeeld in de vorm van lange wachttijden en verschillen in toegang tussen inkomensgroepen en tussen regio's. Tussen 2020 en 2024 is maar ongeveer de helft van de vacatures voor artsen bij de nationale gezondheidsdienst vervuld en veel afgestudeerde verpleegkundigen vertrekken naar het buitenland. De afgelopen jaren zijn weliswaar enkele maatregelen getroffen om de aantrekkingskracht van een carrière bij de nationale gezondheidsdienst te promoten, maar toch is er nog ruimte om de wervingsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen, zodat de benodigde professionals zo snel mogelijk kunnen worden aangenomen en nieuwe zorgmedewerkers kunnen worden aangetrokken. Daarnaast is bijna een kwart van de Portugese bevolking 65 jaar of ouder, met een lagere score dan het EU-gemiddelde voor hun levensverwachting zonder ziekte. De overheidsinvesteringen in langdurige zorg liggen onder het EU-gemiddelde en de dekkingsgraad van langdurige zorg blijft in alle regio's laag. Hoewel de beroepsbevolking de afgelopen jaren is toegenomen, is dat onvoldoende om aan de vraag tegemoet te komen, waardoor zwaar op mantelzorgers wordt geleund. Als Portugal deze zaken aanpakt zonder dat de houdbaarheid van de nationale gezondheidsdienst in het geding komt, zou dat een langere en betere levensverwachting voor de bevolking kunnen opleveren en zou aan de zorgbehoeften van ouderen kunnen worden voldaan.

(38) Discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden staan het concurrentievermogen en de productiviteit in de weg. Het aanbod aan vaardigheden sluit niet aan op wat de markt nodig heeft. Dit vergroot sectorale arbeidstekorten, onder meer op het gebied van informatie en technologie. Dat er zo weinig kandidaten met de juiste vaardigheden beschikbaar zijn, ervaren bedrijven als een groot obstakel. Deze mismatch is ook mede de oorzaak van de hoge jeugdwerkloosheid (21,6 % in 2024 tegenover 14,9 % in de EU): veel jongeren zijn werkloos omdat hun kwalificaties te laag zijn of op een gebied liggen waar in het land niet veel werk voor is. Portugal zou ook baat kunnen hebben bij een betrouwbare prognose van toekomstige marktbehoeften, want aan de hand daarvan zouden het onderwijs- en opleidingsaanbod en de arbeidsmarkt beter op elkaar kunnen worden afgestemd en gerichtere loopbaankeuzes kunnen worden gemaakt. De ontwikkeling van vaardigheden die aansluiten op een economie in beweging wordt bovendien belemmerd door de teruglopende participatie van volwassenen aan een leven lang leren

(van 38 % in 2016 naar 33 % in 2022, volgens de enquête volwasseneneducatie). Recentelijk zijn maatregelen genomen om volwassenen ertoe te bewegen om zich voor opleidingen en trainingen aan te melden, waaronder investeringen uit hoofde van het Portugese herstel- en veerkrachtplan. Desalniettemin is er voor bedrijven en ondernemingen ruimte om zelf vaardigheids- en bijscholingsactiviteiten te organiseren en een cultuur van volwassenenonderwijs te scheppen in het land. Bovendien is het kwalificatieniveau van de Portugese bevolking over het algemeen nog steeds laag (in 2024 had ongeveer 38,5 % van degenen in de leeftijdscategorie 25-64 een laag niveau onderwijs genoten, dus ver boven het EU-gemiddelde van 19,6 %). Dit is een aanhoudende belemmering voor de productiviteit in het land. De afgelopen jaren is echter wel aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het verhogen van het kwalificatieniveau van de bevolking.

(39) De huizenprijzen in Portugal zijn gestaag gestegen en in een hoger tempo dan het EU-gemiddelde van de afgelopen tien jaar. De (huur)prijzen zijn vooral opgedreven door de hoge vraag in grote steden en gewilde toeristische gebieden, waarbij sprake is van grote verschillen met regio's verder het binnenland in. Deze situatie heeft zijn weerslag op de arbeidsmobiliteit en de beschikbaarheid, en ook op de vooruitzichten van jonge mensen. Dat er onvoldoende betaalbare woningen zijn, leidt tot een stijging van het aantal mensen die dakloos zijn of op een informele plek verblijven. Portugal treft maatregelen om het aanbod sociale en betaalbare woningen uit te breiden, maar het tekort blijft significant. Tegelijkertijd is er de afgelopen jaren weinig nieuwbouw geweest, wat het aanbod nieuwe woningen tegen betaalbare prijzen drukt. Een groot aanbod aan lege huizen en verlaten gebouwen (circa 700 000) is een kans om meer woningen op de markt te zetten, zeker in gebieden waar de nood hoog is. Portugal zou daarnaast baat kunnen hebben bij het stimuleren van efficiëntere oplossingen voor het openbaar vervoer en bij het investeren in de aantrekkelijke punten van andere regio's om drukke gebieden te ontlasten. Samenvattend moeten alle huisvestingsuitdagingen in Portugal breed worden aangepakt: oplossingen die op het vergroten van het aanbod gericht zijn, moeten hand in hand gaan met maatregelen die de dynamiek van de vraag en stimulansen op de huur- en koopwoningmarkt integreren.

(40) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2025 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de Aanbeveling van 2025 over het economisch beleid van de eurozone. Voor Portugal dragen de aanbevelingen 2, 3, 4 en 5 bij tot de uitvoering van de eerste aanbeveling voor de eurozone over concurrentievermogen, terwijl de aanbevelingen 3, 4 en 5 bijdragen tot de uitvoering van de tweede aanbeveling voor de eurozone over veerkracht, en de aanbevelingen 1 en 5 bijdragen tot de uitvoering van de derde aanbeveling voor de eurozone over macro-economische en financiële stabiliteit die in de aanbeveling van 2025 is uiteengezet,

BEVEELT AAN dat Portugal in 2025 en 2026 de volgende acties onderneemt:

1. de totale defensie- en veiligheidsuitgaven en -gereedheid vergroten en tegelijkertijd de schuldhoudbaarheid waarborgen, in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van 6 maart 2025; zich houden aan de maximumgroeipercentages van de netto-uitgaven die op 21 januari 2025 door de Raad zijn aanbevolen, met gebruikmaking van de mogelijkheid in de nationale ontsnappingsclausule om de defensie-uitgaven te verhogen; maatregelen nemen om de budgettaire houdbaarheid van het pensioenstelsel op middellange termijn te waarborgen;

2. met het oog op de toepasselijke termijnen voor de tijdige voltooiing van de hervormingen en investeringen overeenkomstig Verordening (EU) 2021/241, vaart zetten achter de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk; de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's (EFRO, JTF, ESF+, CF) versnellen, in voorkomend geval voortbouwend op de mogelijkheden die de tussentijdse evaluatie biedt; de EU-instrumenten, met inbegrip van de kansen die worden geboden door het programma InvestEU en het platform voor strategische technologieën voor Europa, optimaal benutten om het concurrentievermogen te verbeteren;

3. de regelgeving vereenvoudigen, de regelgevingsinstrumenten verbeteren en de administratieve lasten verlagen voor bedrijven, voornamelijk door de barrières voor industriële vergunningen te slechten en andere obstakels te verwijderen die hen ervan weerhouden om op te schalen en hun innovatie en productiviteit te verhogen; particuliere investeringen in durfkapitaal en particulier eigen vermogen voor lokale bedrijven bevorderen, met inbegrip van publiek-private risicodeling, en de financiële geletterdheid verbeteren; de efficiëntie van de bestuurlijke en fiscale rechtbanken verhogen om de duur van procedures te verkorten; het belastingstelsel doeltreffender maken, met name door de administratie ervan efficiënter te maken en de bijbehorende administratieve lasten te verminderen; empirisch onderbouwde beleidsvorming stimuleren, onder meer door overheidsbeleid achteraf te evalueren; gefocust blijven op investeringsgerelateerd economisch beleid voor onderzoek en innovatie; de betrokkenheid van belanghebbenden aanhalen en de transparantie bij de voorbereiding van overheidsbeleid verhogen;

4. de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de vervoerssector verminderen, met name door subsidies voor fossiele brandstoffen uit te faseren en door in duurzaam vervoer te investeren, in het bijzonder in vervoer via het spoor, rekening houdend met regionale verschillen; de uitrol van hernieuwbare energiebronnen verder versnellen door te voorzien in een voorspelbaar regelgevingskader met duidelijke en digitale vergunningsprocedures, inclusief voor collectief verbruik en hernieuwbare-energiegemeenschappen; de stabiliteit op de elektriciteitsmarkt verbeteren door langetermijncontracten, investeringen in opslagcapaciteit voor energie en mechanismen voor vraagsturing; de capaciteit van het elektriciteitstransmissie- en -distributienet versterken, onder meer door elektriciteitsinterconnecties over grenzen heen, door de procedures voor aansluiting te verbeteren en de transparantie daarvan te vergroten om investeringen in het nationale netwerk te stimuleren; de beleidsinspanningen voor het verstrekken en verwerven van vaardigheden en de benodigde competenties voor de groene transitie opvoeren, met name voor het openbaar bestuur; de investeringen in energie-efficiëntie versnellen door middel van financiële regelingen die particuliere investeerders aantrekken en huishoudens met energie-armoede steunen; de voorwaarden voor de transitie naar een circulaire economie verbeteren, met name door de afvalpreventie, recycling en het hergebruik ervan te verhogen teneinde het afval voor stortplaatsen en verbrandingsovens te verminderen; het waterbeheer verbeteren om de klimaatadaptatie te versterken en economische en ecologische veerkracht voor de lange termijn te verzekeren; een geïntegreerde waterbeheerstrategie invoeren en de watergovernance stroomlijnen; investeringen in de opvang en behandeling van afvalwater, de vermindering van lekken en een betere monitoring van het water bevorderen, op de natuur gebaseerde oplossingen ontwikkelen, waterlichamen herstellen en de efficiëntie en het hergebruik van water verbeteren;

5. gelijke toegang tot gezondheidszorg en langdurige zorg van hoge kwaliteit verzekeren zonder dat de houdbaarheid van de nationale gezondheidsdienst in het geding komt; discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aanpakken door het vaardigheidspeil van de bevolking te verbeteren en door het (volwassenen)onderwijs relevanter te maken voor de behoeften van de arbeidsmarkt; de betaalbaarheid en beschikbaarheid van huisvesting in gewilde gebieden aanpakken door barrières voor het huren van leegstaande huizen en voor het renoveren van verlaten gebouwen weg te nemen en door efficiënte openbaarvervoerverbindingen te bevorderen teneinde de druk op de huizenprijzen in stadscentra te verlichten en onder de aandacht te brengen hoe mooi andere regio's zijn.

Gedaan te Brussel, 8 juli 2025.

Voor de Raad

De voorzitter

S. LOSE