EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Spanje

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Spanje

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 (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

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:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij draagt bij tot het economisch herstel en tot de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, waarbij de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten wordt versterkt. Tevens draagt zij bij tot versterken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het stimuleren van groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit [is] op [XX] juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

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).

(2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Er is terdege rekening gehouden met de bevestigde gezamenlijke toezegging van de sociale top van Porto van mei 2021 om de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Spanje heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie[4] nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die op 5 april 2022 door de Raad is aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat op 14 maart 2022 door de Raad is aangenomen.

(3) Door de Russische invasie van Oekraïne, in de nasleep van de wereldwijde pandemie, is de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De gevolgen van de invasie voor de economieën van de lidstaten zijn onder meer voelbaar door de hogere energie- en voedselprijzen en de zwakkere groeivooruitzichten. De hogere energieprijzen wegen met name op de meest kwetsbare huishoudens die in energiearmoede leven of dreigen te vervallen. De EU heeft ook te maken met een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. In dit verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming[5] in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen legaal in de EU te verblijven, evenals het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

(4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in 2022 hervat in het kader van het Europees Semester, waarbij de ontwikkelingen worden afgestemd op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. De uitvoering van de vastgestelde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de semestercycli 2019 en 2020 zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019 en 2020 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan tot de datum van indiening van het gewijzigde plan.

---

4 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

(5) De algemene ontsnappingsclausule is sinds maart 2020 actief[6]. In haar mededeling van 3 maart 2021[7] heeft de Commissie haar standpunt uiteengezet dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische bedrijvigheid in de EU of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. De toegenomen onzekerheid en de grote neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in de context van oorlog in Europa, de ongekende energieprijsstijgingen en de aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot eind 2023.

(6) Volgens de benadering in het advies van de Raad van 18 juni 2021 over het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de begrotingskoers momenteel het best afgemeten aan de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn[8]. Naast de algemene begrotingskoers wordt, om te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat in overeenstemming is met de groene en digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde[9] primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen) en investeringen.

(7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2023, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken[10]. De Commissie merkte op dat, op basis van de macro-economische vooruitzichten van de winterprognoses 2022, de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers in 2023 passend lijkt, maar zij is klaar om te reageren op de veranderende economische situatie. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat moeten blijven verschillen en dat in die aanbevelingen rekening moet worden gehouden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de

---

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Mededeling van de Commissie aan de Raad – Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 De ramingen betreffende de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie ten grondslag liggen. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei kunnen stimuleren.

9 Niet gefinancierd met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

10 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, Brussel, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en haar beleidsrichtsnoeren waar nodig en uiterlijk in het voorjaarspakket van het Europees Semester eind mei 2022 aan te passen.

(8) Wat de op 2 maart 2022 verstrekte begrotingsrichtsnoeren betreft, wordt in de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening gehouden met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses. Tegen deze achtergrond moet de budgettaire respons de overheidsinvesteringen in de groene en digitale transitie en in energiezekerheid uitbreiden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens ondersteunen om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatiedruk als gevolg van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen; het begrotingsbeleid moet flexibel blijven, zodat het kan worden aangepast aan de snel veranderende omstandigheden, en moet van land tot land verschillen afhankelijk van hun budgettaire en economische situatie, ook wat betreft de blootstelling aan de crisis en de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

(9) Op 30 april 2021 heeft Spanje zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje aangenomen[11]. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Spanje de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Een bevredigende verwezenlijking veronderstelt dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is tenietgedaan.

(10) Op 30 april 2022 heeft Spanje zijn nationale hervormingsprogramma 2022 ingediend en op 29 april 2022 zijn stabiliteitsprogramma 2022, binnen de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Spanje over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Spanje[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Spanje heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Spanje van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het

[11] Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje (ST 10150 2021 INIT en ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 610 final.

herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Spanje heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Spanje een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022[13]. Daarin concludeerde zij dat Spanje met onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. De kwetsbaarheden houden vooral verband met de hoge externe, overheids- en particuliere schuld tegen een achtergrond van hoge werkloosheid, en hebben grensoverschrijdende relevantie.

(13) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van Spanje besproken, aangezien het overheidstekort in 2021 de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 heeft de Commissie niet voorgesteld om in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden. Zij zal in het najaar van 2022 opnieuw nagaan of het relevant is voor te stellen om buitensporigtekortprocedures in te leiden.

(14) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Spanje aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Spanje aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens daalde het overheidstekort van Spanje in 2021, van 10,3 % van het bbp in 2020 tot 6,9 % in 2021. De respons vanuit het begrotingsbeleid door Spanje ondersteunde het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodsteunmaatregelen daalden van 3,9 % van het bbp in 2020 tot 2,8 % in 2021. De maatregelen die Spanje in 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren meestal tijdelijk of gingen met compenserende maatregelen gepaard. Tegelijkertijd waren sommige van de discretionaire maatregelen die de regering in de periode 2020-2021 heeft genomen niet tijdelijk of gingen zij niet met compenserende maatregelen gepaard, voornamelijk bestaande uit inkomensoverdrachten naar regio's om nieuwe behoeften op het gebied van gezondheidszorg te dekken. In 2021 bedroeg de overheidsschuld volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 118,4 % van het bbp.

(15) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma 2022 ten grondslag ligt, is realistisch. De regering verwacht dat het reële bbp in 2022 met 4,3 % en in 2023 met 3,5 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere groei van het reële bbp van 4,0 % in 2022 en 3,4 % in 2023. In haar stabiliteitsprogramma 2022 voorziet de regering dat het nominale tekort zal dalen tot 5,0 % van het bbp in

[13] SWD(2022) 631 final.

2022 en tot 3,9 % in 2023. De daling in 2022 is vooral te danken aan de sterke groei van de economische bedrijvigheid, de stijging van de belastinginkomsten en de afbouw van de meeste noodmaatregelen. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 115,2 % in 2022 en tot 112,4 % in 2023. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 4,9 % van het bbp in 2022 en 4,4 % in 2023. Dit is in overeenstemming met het in het stabiliteitsprogramma 2022 voorspelde tekort. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een vergelijkbare overheidsschuldquote van 115,1 % in 2022 en 113,7 % in 2023. Het verschil is ten dele toe te schrijven aan het hogere primaire tekort dat voor 2023 wordt verwacht.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei op middellange termijn (tienjarig gemiddelde) geraamd op 0,8 %. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Spanje kunnen bevorderen.

(16) In 2022 heeft de regering het merendeel van de maatregelen die naar aanleiding van de COVID-19-crisis waren genomen, uitgefaseerd, zodat de tijdelijke noodsteunmaatregelen naar verwachting zullen afnemen van 2,8 % van het bbp in 2021 tot 0,4 % in 2022. Het overheidstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,4 % van het bbp in 2022 en 0,0 % van het bbp in 2023[14]. Deze maatregelen bestaan hoofdzakelijk uit sociale overdrachten naar huishoudens, verlagingen van de indirecte belastingen op energieverbruik, subsidies voor energieproductie en overdrachten aan getroffen sectoren. Deze maatregelen zijn als tijdelijk aangekondigd. Mochten de energieprijzen echter ook in 2023 hoog blijven, dan zouden sommige van deze maatregelen kunnen worden verlengd. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de opschorting van de belasting op energieproductie of de verlaging van de bijzondere belasting op elektriciteit. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 0,1 % in 2023[15].

(17) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Spanje aanbevolen[16] om in 2022 gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijk een prudent begrotingsbeleid te voeren. Bovendien moet het nationaal gefinancierde investeringen in stand houden. Ook heeft

---

14 De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – in voorkomend geval – kapitaaluitgaven.

15 Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de EU geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen eind 2022. Hun geografische spreiding wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat, en de feitelijke spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de EU vanaf maart 2022. Voor de begrotingskosten per persoon worden de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie, rekening houdend met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

16 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Spanje, PB C 304 van 29.7.2021, blz. 40.

hij Spanje aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en om tegelijkertijd de investeringen op te voeren teneinde het groeipotentieel te stimuleren.

(18) Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie die in zijn stabiliteitsprogramma 2022 is opgenomen, wordt verwacht dat de begrotingskoers in 2022 ondersteunend zal zijn op -2,2 % van het bbp[17]. Spanje is voornemens het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals aanbevolen door de Raad. De positieve bijdrage aan de economische bedrijvigheid van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,9 procentpunt van het bbp toenemen ten opzichte van 2021. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[18]. Spanje is derhalve van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 1,2 procentpunt aan de algemene begrotingskoers leveren. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen op te vangen (0,3 % van het bbp), alsook de kosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp). De grotere stijging van de consumentenprijzen in vergelijking met de bbp-deflator zal naar verwachting van invloed zijn op de expansieve bijdrage van de nationaal gefinancierde lopende primaire uitgaven in 2022 doordat de uitgaven voor overheidsconsumptie van goederen en diensten erdoor zullen toenemen. Volgens de prognoses van de Commissie worden deze maatregelen niet volledig gecompenseerd door compenserende maatregelen.

(19) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van 0,0 % van het bbp bij ongewijzigd beleid[19]. Verwacht wordt dat Spanje ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische bedrijvigheid van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal in 2023 naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[20]. Tegelijkertijd zal de groei van

---

17 Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

18 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren als gevolg van de geleidelijke terugkeer naar het niveau van vóór de pandemie.

19 Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

20 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een in grote lijnen neutrale bijdrage van +0,1 procentpunt aan de algemene begrotingskoers leveren. Dit omvat het effect van de uitfasering van de maatregelen om de gestegen energieprijzen aan te pakken (0,4 % van het bbp).

(20) Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zal het overheidstekort naar verwachting geleidelijk dalen tot 3,3 % van het bbp in 2024 en tot 2,9 % in 2025. Verwacht wordt derhalve dat het overheidstekort tegen 2025 minder dan 3 % van het bbp zal bedragen. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tegen 2025, meer bepaald een daling tot 110,8 % in 2024 en een verdere daling tot 109,7 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn groot.

(21) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van, alsmede bijlage V, criterium 2.2, bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Spanje heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een plan zijn gedaan. Met name wordt verwacht dat het herstel- en veerkrachtplan een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen die gericht zijn op het bevorderen van publieke en particuliere investeringen ter ondersteuning van het herstel. Daarbij zal naar verwachting uitvoering worden gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen inzake investeringen in innovatie en de digitale en groene transitie van het land. Het plan omvat ook maatregelen om het grote aandeel van tijdelijke contracten in de particuliere en overheidssector te reduceren en het actieve arbeidsmarktbeleid te versterken. Verwacht wordt dat het plan ertoe zal bijdragen de versnippering van de arbeidsbemiddeling voor werklozen, die tot lacunes heeft geleid, aan te pakken. Ook wordt verwacht dat het plan zal bijdragen tot de ontwikkeling van arbeidsmarktrelevante vaardigheden en kwalificaties om de groene en de digitale transitie van Spanje te begeleiden. De toegang tot digitaal leren kan door het plan aanzienlijk worden gestimuleerd via investeringen in apparatuur en vaardigheden, maar ook door de ontwikkeling van onlinecursussen. De onderwijsresultaten kunnen er ook op vooruitgaan als gevolg van investeringen in verschillende stadia van de onderwijscyclus. De maatregelen in het plan kunnen ook bijdragen tot de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen waarin Spanje wordt verzocht de dekking en toereikendheid van zijn minimuminkomensregelingen en gezinssteun te verbeteren. Het plan zal naar verwachting ook de kaders voor overheidsopdrachten versterken en bijdragen tot een beter ondernemingsklimaat. Bovendien kunnen de maatregelen in het plan die gericht zijn op doeltreffendere overheidsuitgaven en een effectiever belastingstelsel, bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting.

(22) Verwacht wordt dat de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Spanje zal bijdragen tot verdere vooruitgang bij de groene en digitale transitie. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Spanje vertegenwoordigen 40 % van de totale toewijzing van het plan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen goed zijn voor 28 %. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Spanje helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en

tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(23) Spanje heeft de partnerschapsovereenkomst en de andere programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid nog niet formeel ingediend[21]. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 moet Spanje in de programmering van de cohesiebeleidsfondsen 2021-2027 rekening houden met de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen. Dit is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeleidsfondsen wordt ontvangen, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen deze fondsen en andere instrumenten en fondsen van de Unie. De succesvolle uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en cohesiebeleidsprogramma's hangt ook af van het wegnemen van knelpunten voor investeringen ter ondersteuning van de groene en digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

(24) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Spanje geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met het versnellen van de groene transitie, energie-interconnecties, sociale en betaalbare energie-efficiënte huisvesting en de circulaire economie. Beleid om de recyclingpercentages te verhogen en de circulaire economie te bevorderen, kan de invoer van goederen helpen beperken en zo bijdragen tot het verbeteren van externe onevenwichtigheden. Op middellange en lange termijn kunnen de verwezenlijking van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie en energie-efficiëntie en de uitbreiding van de energie-interconnecties ook helpen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en de hoge externe schuld te verminderen.

(25) Spanje zou baat hebben bij een verdere ontkoppeling van economische groei en het gebruik van hulpbronnen om ambitieuzere EU-doelstellingen te halen, waaronder die van het "Fit-for-55"-pakket. In dit verband liggen het percentage stedelijk afval dat wordt gerecycled en het percentage materiaal dat wordt hergebruikt onder het EU-gemiddelde, terwijl het aandeel van afval dat wordt gestort daar duidelijk boven ligt. Een volgehouden coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus en extra investeringen kunnen Spanje helpen om zijn verplichtingen inzake gescheiden inzameling en recycling na te komen. De verwezenlijking van de recyclingdoelstellingen is naar lagere bestuursniveaus doorgeschoven. Het is echter mogelijk dat de instrumenten om de verwezenlijking ervan af te dwingen niet doeltreffend genoeg zijn. Daarom zouden aanvullende hervormingen de coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus kunnen versterken, onder meer met het oog op een gemeenschappelijke interpretatie van voorschriften en de planning en het gebruik van infrastructuur voor afvalverwerking. Verdere steun van het instrument voor technische ondersteuning kan bijdragen tot de verspreiding van beste praktijken.

[21] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid. PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159.

Extra investeringen ter versterking van de recyclingcapaciteit van Spanje kunnen aangewezen zijn, onder meer om de circulaire economie in specifieke sectoren te bevorderen. Daarnaast zijn innovatie en investeringen ter bevordering van de circulaire economie van cruciaal belang om een efficiënter gebruik van hulpbronnen te waarborgen. Spanje heeft ook te kampen met waterschaarste en moet het potentieel van waterhergebruik verder ontwikkelen, ook vanuit het oogpunt van de circulaire economie.

(26) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wordt in overleg met de lidstaten bepaald wat de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en EU-niveau zijn. Deze maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen liever uit andere landen dan Rusland in te voeren.

(27) Volgens de gegevens voor 2020 is Spanje voor 2 % afhankelijk van Rusland wat olie betreft en voor 10% wat gas betreft, wat veel minder is dan het EU-gemiddelde van respectievelijk 26 % en 44 %. Spanje is ongeveer even afhankelijk van Russische steenkool als de rest van de EU (55 %), maar het aandeel van vaste fossiele brandstoffen in de energiemix (2,8 %) is er veel lager dan het EU-gemiddelde[22]. Hoewel Spanje slechts in beperkte mate aan Russische olie en gas is blootgesteld, maken de huidige geopolitieke situatie en hoge energieprijzen het des te dringender voor het land om zijn inspanningen verder op te voeren teneinde de in zijn nationale energie- en klimaatplan vastgestelde doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen. Voortbouwend op het plan kunnen aanvullende maatregelen ter ondersteuning van de uitrol van hernieuwbare energie (met de nadruk op decentrale installaties en zelfvoorziening, onder meer door verdere stroomlijning van de vergunningsprocedures en verbetering van de toegang tot het net) en aanvullende investeringen (in opslag, netinfrastructuur, elektrificatie van gebouwen en het vervoer, en hernieuwbare waterstof) helpen om de economie, met inbegrip van de industrie, de vervoerssector en de huisvestingssector, verder koolstofvrij te maken en zowel de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen als de blootstelling aan internationale prijzen te verminderen. De effectieve integratie van Spanje in de interne energiemarkt vereist een uitbreiding van zijn energie-interconnecties. Met name zouden verdere elektriciteitsinterconnecties met buurlanden de integratie van de hernieuwbare-energiecapaciteit van het Iberisch schiereiland in de interne energiemarkt kunnen helpen versterken. Aanvullende grensoverschrijdende, gasinfrastructuur die klaar is voor waterstof kan verder bijdragen tot de diversificatie van de gasvoorziening in de interne markt en helpen om het langetermijnpotentieel voor hernieuwbare waterstof te realiseren. De aanbeveling is om nieuwe investeringen in gasinfrastructuur en gasnetwerken waar mogelijk toekomstbestendig te maken, om de duurzaamheid ervan op lange termijn te bevorderen, zodat ze in de toekomst kunnen worden herbestemd voor duurzame brandstoffen.

[22] Eurostat (2020), aandeel van de invoer uit Rusland in de totale invoer van aardolie, aardgas en steenkool. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU27. Voor Spanje omvat de totale invoer ook de intracommunautaire handel. Ruwe aardolie omvat geen geraffineerde aardolieproducten.

(28) Verdere vooruitgang op het gebied van decentrale productie van hernieuwbare energie en grondige renovaties van zowel woningen als andere gebouwen, met name in middelgrote steden, kan worden bereikt door passende financieringsregelingen in te voeren, werknemers in de bouwsector bij te scholen en op te leiden, bewustmakingscampagnes te voeren en technische bijstand te verlenen om het gebruik van subsidies en financiële instrumenten voor renovaties te ondersteunen. Ook de vergroting van het aanbod energie-efficiënte sociale en betaalbare woningen, vooral in gebieden met uitgesproken tekorten en krappe markten, kan nuttig zijn om het energieverbruik terug te dringen, de groene transitie daadkrachtiger na te streven en kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Spanje moet zijn ambities wat betreft het reduceren van broeikasgasemissies, het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energie en het verbeteren van de energie-efficiëntie verder aanscherpen om de doelstellingen van "Fit for 55" te halen.

(29) Hoewel het versnellen van de transitie naar klimaatneutraliteit en het afstappen van fossiele brandstoffen in verschillende sectoren aanzienlijke herstructureringskosten met zich mee zal brengen, kan Spanje in het kader van het cohesiebeleid gebruik maken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie in de meest getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Spanje gebruik maken van het Europees Sociaal Fonds Plus om de werkgelegenheid te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.

(30) In het licht van de beoordeling van de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht en zijn advies[23] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(31) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Spanje is dit met name weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2.

(32) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2022 en het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1, 2 en 4 weergegeven. De aanbevelingen 1 en 2 dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbevelingen voor de eurozone, met name de eerste en vierde aanbeveling voor de eurozone. Het in aanbeveling 1 bedoelde begrotingsbeleid draagt onder andere bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden die verband houden met de hoge overheidsschuld. Het in aanbeveling 2 bedoelde beleid draagt onder meer bij tot de vermindering van de overheids-, particuliere en externe schuld, aangezien de volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan de groei zal ondersteunen en tegelijkertijd de economie veerkrachtiger zal maken. Het in aanbeveling 4 bedoelde beleid draagt onder meer bij tot het aanpakken van kwetsbaarheden die verband houden met de hoge externe schuld op langere termijn, tegen een achtergrond van hoge werkloosheid.

[23] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad

BEVEELT AAN dat Spanje in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 een prudent begrotingsbeleid voeren, met name door de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn, rekening houdend met voortgezette tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. De lopende uitgaven aanpassen aan de veranderende situatie. De overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid uitbreiden, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, REPowerEU en andere EU-fondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn, het zorgen voor een geloofwaardige en geleidelijke schuldreductie en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn door middel van geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen.

2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021. De programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021-2027 indienen zodat de onderhandelingen met de Commissie kunnen worden afgerond en met de uitvoering ervan kan worden begonnen.

3. De recyclingpercentages verhogen om de EU-doelstellingen te halen en de circulaire economie te bevorderen door de coördinatie tussen alle overheidsniveaus te verbeteren en verdere investeringen te doen teneinde te voldoen aan de verplichtingen inzake gescheiden afvalinzameling en recycling, alsook om het hergebruik van water te bevorderen.

4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen. De uitrol van hernieuwbare energie versnellen, met de nadruk op decentrale installaties en zelfvoorziening, onder meer door de vergunningsprocedures verder te stroomlijnen en de toegang tot het net te verbeteren. Extra investeringen in opslag, netinfrastructuur, elektrificatie van gebouwen en het vervoer, en hernieuwbare waterstof ondersteunen. De energie-interconnectiecapaciteit uitbreiden. De beschikbaarheid van energie-efficiënte sociale en betaalbare huisvesting vergroten, onder meer door renovaties.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De Voorzitter