EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram 2022

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

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram 2022

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

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

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241[3] om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanseffekt finansieret af Unionen. Den bidrager til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og vækstfremmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, og vil samtidig styrke modstandsdygtigheden og den potentielle vækst i medlemsstaternes økonomier. Den hjælper også med at skabe mere holdbare offentlige finanser og styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den [XX] juni 2022.

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

2 EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

(2) Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2022 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til bekræftelsen på det sociale topmøde i Porto i maj 2021 af det fælles tilsagn om at fortsætte gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022 den 25. marts 2022. Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Spanien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse[4]. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som blev vedtaget af Rådet den 5. april 2022, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2022, der indeholder en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, og som blev vedtaget af Rådet den 14. marts 2022.

(3) Ruslands invasion af Ukraine i kølvandet på den globale pandemi har ændret den geopolitiske og økonomiske situation betydeligt. Invasionens indvirkning på medlemsstaternes økonomier har bl.a. kunnet mærkes gennem højere energi- og fødevarepriser og svagere vækstudsigter. De højere energipriser presser især de mest sårbare husholdninger, som er ramt eller risikerer at blive ramt af energifattigdom. EU oplever også en hidtil uset tilstrømning af personer, der flygter fra Ukraine. I den forbindelse blev direktivet om midlertidig beskyttelse den 4. marts 2022 taget i brug for første gang[5] med henblik på at give fordrevne personer fra Ukraine ret til lovligt ophold i EU samt adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, sundhedsydelser, bolig og sociale sikringsordninger.

(4) Under hensyntagen til en økonomisk og geopolitisk situation i hastig udvikling genoptages den brede samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken inden for det europæiske semester i 2022, idet forløbet også tilpasses gennemførelseskravene i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten som skitseret i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022. Gennemførelsen af de vedtagne genopretnings- og resiliensplaner spiller en vigtig rolle for opfyldelsen af målene for samordning af den økonomiske politik under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev udstedt i forbindelse med semesterforløbet i 2019 og 2020. De landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241, hvilket gælder for alle landespecifikke henstillinger, der blev udstedt før datoen for den modificerede plan.

---

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

5 Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1).

(5) Den generelle undtagelsesklausul har været aktiveret siden marts 2020[6]. I sin meddelelse af 3. marts 2021[7] indtog Kommissionen den holdning, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i Unionen eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. Den øgede usikkerhed og de alvorlige nedadrettede risici for de økonomiske udsigter som følge af krig i Europa samt de hidtil usete stigninger i energipriserne og de vedvarende forstyrrelser af forsyningskæderne berettiger, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul fortsat er aktiveret i hele 2023.

(6) Ifølge den fremgangsmåde, der følges i Rådets udtalelse af 18. juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021, bestemmes den finanspolitiske kurs i øjeblikket bedst ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19, mens udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt[8]. I forbindelse med undersøgelsen af, om den nationale finanspolitik er forsvarlig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling, lægges der foruden den overordnede finanspolitiske kurs også vægt på udviklingen i de nationalt finansierede[9] primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19) samt i investeringerne.

(7) Den 2. marts 2022 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker overordnede finanspolitiske retningslinjer for 2023 med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at forberede deres stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning[10]. På grundlag af de makroøkonomiske udsigter i vinterprognosen 2022 bemærkede Kommissionen, at det forekommer hensigtsmæssigt at gå fra en samlet set understøttende finanspolitisk kurs i 2020-2022 til en overvejende neutral samlet finanspolitisk kurs i 2023, samtidig med at der udvises parathed til at reagere på udviklingen i den økonomiske situation. Kommissionen meddelte, at de finanspolitiske henstillinger for 2023 fortsat bør differentieres mellem medlemsstaterne under hensyntagen til eventuelle afsmittende virkninger mellem landene. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at følge disse retningslinjer i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen forpligtede sig til at følge den økonomiske udvikling nøje og tilpasse sine politiske retningslinjer efter behov og

---

6 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul, Bruxelles (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

7 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion, Bruxelles (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

8 Skønnene vedrørende den finanspolitiske kurs og dens komponenter i denne henstilling stammer fra skøn foretaget af Kommissionen på basis af de antagelser, der ligger til grund for Kommissionens forårsprognose 2022. Kommissionens forventninger til den potentielle vækst på mellemlang sigt tager ikke højde for de positive virkninger af reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge den potentielle vækst.

9 Dvs. ikke finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten eller andre EU-midler.

10 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Finanspolitiske retningslinjer for 2023, Bruxelles (COM(2022) 85 final af 2.3.2022).

senest i forbindelse med forårspakken under det europæiske semester i slutningen af maj 2022.

(8) For så vidt angår de finanspolitiske retningslinjer, som blev udstukket den 2. marts 2022, tager de finanspolitiske henstillinger for 2023 hensyn til den forværrede økonomiske situation, den øgede usikkerhed og yderligere nedadrettede risici og den højere inflation sammenlignet med vinterprognosen. Den finanspolitiske reaktion skal derfor tage sigte på at forøge de offentlige investeringer i grøn og digital omstilling og energisikkerhed og på at opretholde købekraften i de mest sårbare husholdninger med henblik på at afbøde virkningerne af energiprisstigningerne og begrænse inflationspresset fra anden runde-effekter ved hjælp af målrettede og midlertidige foranstaltninger; finanspolitikken skal forblive fleksibel, så den kan tilpasses de hurtigt skiftende omstændigheder, og den skal i de enkelte lande afpasses efter deres finanspolitiske og økonomiske situation, herunder med hensyn til eksponering for krisen og tilstrømningen af fordrevne personer fra Ukraine.

(9) Den 30. april 2021 indgav Spanien sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan[11]. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Spanien på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.

(10) Den 30. april 2022 fremlagde Spanien sit nationale reformprogram 2022 og den 30. april sit stabilitetsprogram 2022 i overensstemmelse med fristen i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram 2022 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Spaniens halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen.

(11) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Spanien[12]. Heri foretages der en vurdering af Spaniens fremskridt med hensyn til at gennemføre de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i 2019, 2020 og 2021, og der gøres status over Spaniens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen med udgangspunkt i resultattavlen for genopretnings- og resiliensfaciliteten. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer, herunder som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Rapporten indeholder også en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelse af EU's overordnede mål

[11] Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan (ST 10150 2021 INIT og ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 610 final.

vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

(12) Kommissionen har foretaget en dybdegående undersøgelse for Spanien efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011 og offentliggjorde resultatet heraf den 23. maj 2022[13]. Kommissionen konkluderede, at Spanien er berørt af ubalancer. Sårbarhederne vedrører især stor ekstern, offentlig og privat gæld i en situation med høj arbejdsløshed og har betydning ud over landegrænserne.

(13) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Spanien, eftersom landets offentlige underskud oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2021. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt. I overensstemmelse med meddelelsen af 2. marts 2022 foreslog Kommissionen ikke at indlede en ny procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2022, men vil i efteråret 2022 revurdere, om det muligvis skal foreslås at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt underskud.

(14) Den 20. juli 2020 henstillede Rådet, at Spanien i 2020 og 2021 skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende genopretning. Det henstillede også, at Spanien skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det. Ifølge data valideret af Eurostat faldt Spaniens offentlige underskud i 2021 fra 10,3 % af BNP i 2020 til 6,9 % i 2021. Spaniens finanspolitiske reaktion understøttede den økonomiske genopretning i 2021, mens de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger faldt fra at udgøre 3,9 % af BNP i 2020 til 2,8 % i 2021. De foranstaltninger, som Spanien har truffet i 2021, er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. De diskretionære budgetforanstaltninger, som regeringen traf i 2020 og 2021, var hovedsagelig enten af midlertidig karakter eller opvejet af udlignende foranstaltninger. Samtidig var nogle af de diskretionære foranstaltninger, som regeringen traf i perioden 2020-2021, hverken midlertidige eller blev modsvaret af udlignende foranstaltninger, der hovedsagelig bestod i løbende overførsler til regionerne for at dække nye behov for sundhedspleje. Ifølge data valideret af Eurostat udgjorde den offentlige gæld 118,4 % af BNP i 2021.

(15) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for de budgetmæssige fremskrivninger i stabilitetsprogrammet 2022, er realistisk. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 4,3 % i 2022 og 3,5 % i 2023. Til sammenligning ventes realvæksten i BNP ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 at udgøre 4,0 % i 2022 og 3,4 % i 2023. I sit stabilitetsprogram 2022 forventer regeringen, at det samlede underskud vil falde til 5,0 % af BNP i 2022 og til 3,9 % i 2023. Faldet i 2022 afspejler hovedsagelig den kraftige vækst i den økonomiske aktivitet, de øgede skatteindtægter og afviklingen af de fleste nødforanstaltninger. Ifølge programmet vil den offentlige gældskvote falde til 115,2 % i 2022 og til 112,4 % i 2023. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 et offentligt underskud i 2022 og 2023 på henholdsvis 4,9 % og 4,4 % af BNP. Dette er i overensstemmelse med underskuddet ifølge stabilitetsprogrammet 2022. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 vil den

[13] SWD(2022) 631 final.

offentlige gældskvote udgøre 115,1 % af BNP i 2022 og 113,7 % af BNP i 2023. Forskellen skyldes til dels det højere primære underskud, der forventes for 2023.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) at være på 0,8 %. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge Spaniens potentielle vækst.

(16) I 2022 udfasede regeringen størstedelen af de foranstaltninger, der blev truffet som reaktion på covid-19-krisen, således at de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger forventes at aftage fra 2,8 % af BNP i 2021 til 0,4 % af BNP i 2022. Det offentlige underskud påvirkes af de foranstaltninger, der er vedtaget for at imødegå de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne, og som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås til 0,4 % af BNP i 2022 og 0,0 % af BNP i 2023[14]. Disse foranstaltninger består hovedsagelig af sociale overførsler til husholdninger, nedsættelser af indirekte skatter på energiforbrug, subsidier til energiproduktion og overførsler til berørte industrier. Foranstaltningerne bebudes at være af midlertidig karakter. Hvis energipriserne fortsætter med at være høje i 2023, vil nogle af disse foranstaltninger eventuelt blive videreført. Nogle af disse foranstaltninger er ikke målrettede, navnlig suspensionen af afgiften på energiproduktion og nedsættelsen af den særlige afgift på elektricitet. Det offentlige underskud påvirkes også af omkostningerne ved at tilbyde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 forventes at udgøre 0,1 % af BNP i 2022 og 0,1 % i 2023[15].

(17) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Spanien[16] i 2022 skulle udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten med henblik på at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen og samtidig føre en forsvarlig finanspolitik. Spanien bør desuden opretholde de nationalt finansierede investeringer. Det henstillede også, at Spanien, når den økonomiske situation tillader det, skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, og samtidig skulle øge investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 og de oplysninger, der er indeholdt i Spaniens stabilitetsprogram 2022, forventes den finanspolitiske kurs i 2022 at være understøttende med -2,2 % af BNP[17]. Spanien agter løbende at støtte genopretningen ved at udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten til at finansiere yderligere investeringer som henstillet af Rådet. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre

---

14 Tallene viser niveauet for de årlige budgetomkostninger ved de foranstaltninger, der er truffet siden efteråret 2021, herunder løbende indtægter og udgifter samt – hvor det er relevant – investeringsudgiftsforanstaltninger.

15 Det samlede antal fordrevne personer fra Ukraine til EU forventes gradvist at nå op på 6 mio. ved udgangen af 2022, og deres geografiske fordeling anslås på grundlag af størrelsen af den eksisterende diaspora, den relative befolkning i den modtagende medlemsstat og den faktiske fordeling af fordrevne personer fra Ukraine i hele EU pr. marts 2022. For budgetudgifter pr. person er skønnene baseret på Kommissionens Fælles Forskningscenters Euromod-mikrosimuleringsmodel, idet der tages hensyn til både kontantoverførsler, som personer kan få, samt naturalydelser såsom uddannelse og sundhedspleje.

16 Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Spaniens konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 40).

17 Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

EU-midler forventes at stige med 0,9 procentpoint af BNP i forhold til 2021. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,4 procentpoint af BNP i 2022[18]. Spanien forventes derfor at opretholde nationalt finansierede investeringer som henstillet af Rådet. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2022 at indebære et ekspansivt bidrag på 1,2 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfatter den yderligere virkning af foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af stigningen i energipriserne (0,3 % af BNP) samt omkostningerne ved at tilbyde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,1 % af BNP), mens den højere stigning i forbrugerpriserne i forhold til BNP-deflatoren ventes at påvirke det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2022 gennem højere udgifter til det offentlige forbrug af varer og tjenesteydelser. Ifølge Kommissionens prognose modsvares disse foranstaltninger ikke fuldt ud af kompenserende foranstaltninger.

(19) I Kommissionens forårsprognose 2022 forventes den finanspolitiske kurs i 2023 at ligge på 0,0 % af BNP under antagelse af en uændret politik[19]. Spanien forventes fortsat at anvende tilskuddene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2023 til at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at forblive stabilt i 2023 i forhold til 2022. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et kontraktivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,1 procentpoint i 2023[20]. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 at indebære et ekspansivt bidrag på +0,1 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette omfatter virkningen af udfasningen af foranstaltningerne til håndtering af de stigende energipriser (0,4 % af BNP).

(20) Ifølge stabilitetsprogrammet 2022 forventes det offentlige underskud gradvist at aftage til 3,3 % af BNP i 2024 og til 2,9 % senest i 2025. Det offentlige underskud ventes dermed at falde til under 3 % af BNP i 2025. Ifølge programmet forventes den offentlige gældskvote at falde inden 2025, nærmere bestemt til 110,8 % i 2024 og derefter yderligere til 109,7 % i 2025. På grundlag af Kommissionens analyse forekommer der at være en høj risiko for, at gælden ikke er holdbar på mellemlang sigt.

(21) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og kriterie 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse hjælper med at håndtere alle eller en betydelig del af de økonomiske og sociale udfordringer, der er skitseret i de landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til Spanien i forbindelse med det europæiske semester i 2019 og 2020, såvel som i alle landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt før datoen for vedtagelse af planen. Genopretnings- og

[18] Andre nationalt finansierede investeringsudgifter ventes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,3 procentpoint af BNP som følge af den gradvise tilbagevenden til niveauet før pandemien.

[19] Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

[20] Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et neutralt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

resiliensplanen forventes navnlig at bidrage væsentligt til at efterkomme de landespecifikke henstillinger om at fremme offentlige og private investeringer for at bidrage til genopretningen. I den forbindelse forventes planen at efterkomme de landespecifikke henstillinger om at investere i innovation og den digitale og grønne omstilling i landet. Planen omfatter også foranstaltninger til at reducere den høje andel af midlertidige kontrakter i den private og offentlige sektor og til at styrke aktive arbejdsmarkedspolitikker. Planen ventes at bidrage til at afhjælpe den eksisterende fragmentering af arbejdsløshedsbistanden, som har givet huller. Den ventes også at bidrage til arbejdsmarkedsrelevante færdigheder og kvalifikationer, der kan ledsage Spaniens grønne og digitale omstilling. Planen kan styrke adgangen til digital læring betydeligt gennem investeringer i udstyr og færdigheder samt ved at udvikle onlinekurser. Uddannelsesresultaterne kan også forbedres ved hjælp af investeringer i forskellige faser af uddannelsesforløbet. Foranstaltningerne i planen vil også kunne bidrage til at efterkomme de landespecifikke henstillinger, hvori Spanien opfordres til at forbedre mindsteindkomstordningernes og familiestøttens dækning og tilstrækkelighed. Planen forventes også at styrke rammerne for offentlige indkøb og bidrage til et bedre erhvervsklima. Foranstaltninger i planen, der skal effektivisere de offentlige udgifter og skattesystemet, kan desuden bidrage til finanspolitisk holdbarhed.

(22) Gennemførelsen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan forventes at bidrage til yderligere at fremme den grønne og den digitale omstilling. Foranstaltningerne til støtte for klimamål i Spanien omfatter et beløb, der svarer til 40 % af planens samlede tildeling, mens foranstaltningerne til støtte for digitale mål omfatter et beløb, der svarer til 28 % af planens samlede tildeling. En fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen i overensstemmelse med de relevante milepæle og mål vil hjælpe Spanien med at komme sig hurtigt oven på covid-19-krisen og samtidig styrke landets modstandsdygtighed. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag, der går ud over planen, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

(23) Spanien har endnu ikke fremlagt partnerskabsaftalen og de øvrige programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken[21]. Spanien vil i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 tage hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af midlerne under samhørighedsfondene for perioden 2021-2027. Dette er en forudsætning for at øge effektiviteten og få størst mulig merværdi af den finansielle støtte, der modtages via samhørighedsfondene, og samtidig fremme koordineringen, komplementariteten og sammenhængen mellem disse fonde og Unionens øvrige instrumenter og fonde. En vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten og af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken kræver også, at flaksehalesene for investeringer til støtte for den grønne og den digitale omstilling og en afbalanceret territorial udvikling fjernes.

[21] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik. EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159.

(24) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen skal håndtere, står Spanien også over for andre udfordringer, som knytter sig til en fremskyndelse af den grønne omstilling, sammenkobling af energinet, sociale og energieffektive boliger til overkommelige priser og den cirkulære økonomi. Politiske tiltag til at øge genanvendelsesprocenten og fremme den cirkulære økonomi kan bidrage til at begrænse vareimporten og forbedre de eksterne ubalancer. At nå målene for vedvarende energi og energieffektivitet og øge sammenkoblingen af energinet kan på mellemlang og lang sigt også bidrage til at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og den høje udlandsgæld.

(25) Spanien vil kunne få fordel af en yderligere afkobling af den økonomiske vækst fra ressourceforbruget for at opfylde mere vidtrækkende EU-mål, herunder Fit-for-55-pakken. I den forbindelse ligger landets genanvendelsesprocent for kommunalt affald og udnyttelsesgrad for cirkulære materialer under EU-gennemsnittet, mens andelen af affald, der deponeres, ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet. En vedvarende koordinering på tværs af forvaltningsniveauer og yderligere investeringer kan hjælpe Spanien med at opfylde indsamlings- og genanvendelsesforpligtelserne. Ansvaret for at opfylde genanvendelsesmålene er blevet bragt ned til lavere forvaltningsniveauer. Men værktøjerne til at virkeliggøre dem er muligvis ikke tilstrækkeligt effektive. Derfor ville yderligere reformer kunne styrke koordineringen mellem de forskellige forvaltningsniveauer, herunder med henblik på en fælles fortolkning af bestemmelserne og planlægning og anvendelse af infrastruktur til affaldsbehandling. Yderligere støtte fra instrumentet for teknisk støtte kan bidrage til at udbrede bedste praksis. Der kan være behov for yderligere investeringer for at styrke Spaniens genanvendelseskapacitet, herunder for at fremme den cirkulære økonomi i specifikke sektorer. Desuden er innovation og investeringer i den cirkulære økonomi afgørende for at sikre større ressourceeffektivitet. Spanien lider også under vandknaphed og er nødt til at videreudvikle potentialet for genbrug af vand, herunder ud fra perspektivet om en cirkulær økonomi.

(26) I overensstemmelse med den opfordring, som EU's stats- og regeringschefer fremsatte i Versailleserklæringen, er formålet med REPowerEU-planen at udfase Den Europæiske Unions afhængighed af import af fossile brændstoffer fra Rusland så hurtigt som muligt. Med henblik herpå er man i dialog med medlemsstaterne i færd med at udpege de bedst egnede projekter, investeringer og reformer på nationalt, regionalt og EU-plan. Disse foranstaltninger skal reducere den samlede afhængighed af fossile brændstoffer og flytte importen af fossile brændstoffer væk fra Rusland.

(27) Ifølge data fra 2020 udgør Spaniens afhængighed af Rusland 2 % for olie og 10 % for gas, hvilket er et godt stykke under EU-gennemsnittet (henholdsvis 26 % og 44 %). Spaniens afhængighed af russisk kul svarer til andre EU-landes (55 %), men i en situation, hvor andelen af faste fossile brændstoffer i energimikset (2,8 %) er meget lavere end EU-gennemsnittet[22]. Selv om Spanien har en begrænset eksponering for russisk olie og gas, gør den aktuelle geopolitiske situation og de høje energipriser det endnu mere presserende for Spanien at intensivere sin indsats for at nå de mål for vedvarende energi, der er fastsat i landets nationale energi- og klimaplan. Med udgangspunkt i planen kan yderligere foranstaltninger til støtte for udbredelsen af

[22] Eurostat (2020), import fra Rusland i forhold til den samlede import af råolie, naturgas og stenkul. For gennemsnittet for EU-27 er den samlede import baseret på import fra lande uden for EU-27. For Spanien omfatter den samlede import handel inden for EU. Råolie omfatter ikke raffinerede olieprodukter.

vedvarende energi (med fokus på decentrale anlæg og egetforbrug, bl.a. ved yderligere at strømline tilladelsesprocedurerne og forbedre adgangen til nettet) og supplerende investeringer (i oplagring, netinfrastruktur, elektrificering af bygninger og transport samt grøn brint) bidrage til yderligere dekarbonisering af økonomien, herunder industri, transport og boliger, og mindske både afhængigheden af fossile brændstoffer og eksponeringen for internationale priser. Spanien skal have flere sammenkoblinger af energinet for at kunne blive rigtigt integreret i det indre energimarked. Yderligere sammenkoblinger af elnettet med nabolandene kan især bidrage til en større integration af den vedvarende kapacitet på Den Iberiske Halvø i det indre energimarked. Yderligere grænseoverskridende gasinfrastruktur, der er klar til brint, kan bidrage til at diversificere gasforsyningen på det indre marked og til at udnytte det langsigtede potentiale for vedvarende brint. Det anbefales så vidt muligt at fremtidssikre nye infrastruktur- og netværksinvesteringer i forbindelse med gas for at lette deres langsigtede bæredygtighed, idet de fremover omstilles med henblik på anvendelse af bæredygtige brændstoffer.

(28) Der kan opnås yderligere fremskridt inden for decentraliseret produktion af vedvarende energi og gennemgribende renoveringer af både beboelsesejendomme og erhvervsbygninger, navnlig i mellemstore byer, ved at indføre passende finansieringsordninger, opkvalificere og videreuddanne arbejdstagere i byggesektoren, iværksætte oplysningskampagner og give teknisk støtte til at anvende tilskud og finansielle instrumenter til renovering. At bygge flere energieffektive sociale boliger til overkommelige priser, navnlig i områder med udtalt mangel på boliger og stressede markeder, kan også hjælpe med at begrænse energiforbruget, mere beslutsomt håndtere den grønne omstilling og støtte sårbare husholdninger. Det vil være nødvendigt med en yderligere forhøjelse af ambitionsniveauet for reduktion af drivhusgasemissioner og forøgelse af vedvarende energi og energieffektivitet, hvis Spanien skal opfylde "Fit for 55"-målene.

(29) Den hurtigere omstilling til klimaneutralitet og væk fra brugen af fossile brændstoffer vil medføre betydelige omstruktureringsomkostninger i adskillige sektorer, men Spanien vil som led i samhørighedspolitikken kunne trække på mekanismen for retfærdig omstilling til at mindske omstillingens socioøkonomiske virkning i de hårdest ramte områder. Spanien vil også kunne trække på Den Europæiske Socialfond Plus til at forbedre beskæftigelsesmulighederne og styrke den sociale samhørighed.

(30) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet 2022, og dets holdning[23] afspejles i henstilling 1 nedenfor.

(31) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og deres kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions virkemåde henstillede Rådet, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For Spaniens vedkommende afspejles dette især i henstilling 1 og 2 nedenfor.

(32) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram 2022 og stabilitetsprogrammet 2022. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1, 2 og 4 nedenfor. Henstilling 1 og 2 bidrager også til gennemførelsen af henstillingen vedrørende euroområdet, navnlig den første og fjerde henstilling vedrørende

[23] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

euroområdet. De finanspolitiske tiltag, der er nævnt i henstilling 1, bidrager bl.a. til at håndtere ubalancer relateret til den store offentlige gæld. De politiske tiltag, der er nævnt i henstilling 2, bidrager bl.a. til at nedbringe den offentlige og private gæld samt udlandsgælden, da en fuldstændig gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen vil understøtte væksten og samtidig styrke økonomiens modstandsdygtighed. De politiske tiltag, der er nævnt i henstilling 4, bidrager bl.a. til at afhjælpe sårbarheder i forbindelse med stor udlandsgæld på længere sigt i en situation med høj arbejdsløshed,

HENSTILLER, at Spanien i 2022 og 2023 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. sikre i 2023 en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse væksten i nationalt finansierede løbende udgifter til under den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine; være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation; øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten, RePowerEU og andre EU-fonde; for perioden efter 2023, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, samt sikre en troværdig og gradvis reduktion af gælden og finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt ved hjælp af gradvis konsolidering, investeringer og reformer

2. fortsætte gennemførelsen af sin genopretnings- og resiliensplan i overensstemmelse med de milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021; fremlægge programmeringsdokumenterne vedrørende samhørighedspolitikken for 2021-2027 med henblik på at afslutte forhandlingerne med Kommissionen og efterfølgende påbegynde gennemførelsen

3. øge genanvendelsesprocenten for at nå EU's mål og fremme den cirkulære økonomi ved at forbedre koordineringen mellem alle forvaltningsniveauer og foretage yderligere investeringer for at opfylde indsamlings- og genanvendelsesforpligtelserne samt for at sikre øget genbrug af vand

4. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer generelt; fremskynde udbredelsen af vedvarende energi med fokus på decentrale anlæg og egetforbrug, bl.a. ved yderligere at strømline tilladelsesprocedurerne og forbedre adgangen til nettet; støtte supplerende investeringer i oplagring, netinfrastruktur, elektrificering af bygninger og transport samt vedvarende brint; udvide sammenkoblingskapaciteten på energiområdet; øge adgangen til energieffektive sociale boliger til overkommelige priser, herunder gennem renovering.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand