EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Spaniens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2022

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

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Spaniens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2022

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[3], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. Den bidrar till den ekonomiska återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen, och stärker resiliensen och den potentiella tillväxten i medlemsstaternas ekonomier. Den bidrar också till hållbara offentliga finanser och ökar tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens uppdaterades den [XX] juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

---

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

(2) Den 24 november 2021 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2022 års europeiska planeringstermin. I översikten togs vederbörlig hänsyn till det gemensamma åtagandet på det sociala toppmötet i Porto i maj 2021 om att fortsätta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 25 mars 2022 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Den 24 november 2021 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Spanien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning[4]. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 5 april 2022, liksom förslaget till 2022 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitik och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 14 mars 2022.

(3) Rysslands invasion av Ukraina, som följde tätt inpå den globala pandemin, har avsevärt förändrat den geopolitiska och ekonomiska situationen. Invasionens påverkan på medlemsstaternas ekonomier har märkts exempelvis genom högre priser på energi och livsmedel och svagare tillväxtutsikter. De ökande energipriserna slår särskilt hårt mot de mest utsatta hushållen som redan lever i eller riskerar att drabbas av energifattigdom. EU märker också av en exceptionell tillströmning av människor på flykt från Ukraina. I detta sammanhang utlöstes den 4 mars 2022 direktivet om tillfälligt skydd[5] för första gången. Det ger fördrivna människor från Ukraina rätten att lagligen stanna i EU och att få tillgång till skolgång och utbildning, arbete, hälso- och sjukvård, bostad och social välfärd.

(4) Med hänsyn till den snabbt föränderliga ekonomiska och geopolitiska situationen återupptar den europeiska planeringsterminen den breda politiska samordningen vad gäller ekonomi och sysselsättning 2022, samtidigt som en utveckling sker i enlighet med genomförandekraven i faciliteten för återhämtning och resiliens, enligt vad som angavs i 2022 års årliga översikt över hållbar tillväxt. Genomförandet av de antagna återhämtnings- och resiliensplanerna är viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdades i 2019 och 2020 års planeringsterminer. De landsspecifika rekommendationerna från 2019 och 2020 är dessutom lika relevanta för återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241, förutom eventuella landsspecifika rekommendationer som utfärdats fram till den dag då den ändrade planen lämnades in.

(5) Den allmänna undantagsklausulen är aktiverad sedan mars 2020[6]. I sitt meddelande av den 3 mars 2021[7] förde kommissionen även fram sin ståndpunkt att beslutet om

---

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

5 Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

6 Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, COM(2020) 123 final, 20.3.2020.

huruvida den allmänna undantagsklausulen ska inaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Ökad osäkerhet och stora nedåtrisker i de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, liksom exceptionella höjningar av energipriserna och fortsatta störningar i leveranskedjorna, motiverar en förlängning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten under hela 2023.

(6) I enlighet med riktlinjen i rådets yttrande av den 18 juni 2021 om stabilitetsprogrammet 2021 mäts den finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst som en förändring i de primära utgifterna (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan), exklusive covid-19-relaterade tillfälliga åtgärder, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt[8]. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning gynnsam för en hållbar återhämtning som är förenlig med den gröna och den digitala omställningen granskas, förutom den övergripande finanspolitiska inriktningen, även utvecklingen i nationellt finansierade[9] primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive covid-19-relaterade tillfälliga åtgärder) och investeringar.

(7) Den 2 mars 2022 antog kommissionen ett meddelande med en allmän vägledning för finanspolitiken 2023 som syftade till att stödja förberedelserna av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och på så sätt stärka den politiska samordningen[10]. På grundval av de makroekonomiska utsikterna i vinterprognosen 2022 anser kommissionen att det bör ske en övergång från en stödjande aggregerad finanspolitisk inriktning 2020–2022 till en i stort sett neutral aggregerad finanspolitisk inriktning 2023, även om det måste finnas en beredskap att agera om den ekonomiska situationen förändras. Kommissionen meddelade att de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 även i fortsättningen bör se olika ut för olika medlemsstater och ta hänsyn till eventuella spridningseffekter över gränserna. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att återspegla denna vägledning i sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen åtog sig att noga följa den ekonomiska utvecklingen och anpassa sin vägledning efter behov, senast i planeringsterminens vårpaket i slutet av maj 2022.

(8) Med hänsyn till den finanspolitiska vägledningen från den 2 mars 2022 beaktar de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 de försämrade ekonomiska utsikterna, den ökande osäkerheten, ytterligare nedåtrisker och den högre inflationen jämfört med

---

7 Meddelande från kommissionen till rådet: *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser*, COM(2021) 105 final, 3.3.2021.

8 Beräkningarna av den finanspolitiska inriktningen och dess delar i denna rekommendation är kommissionens uppskattningar baserade på de antaganden som ligger till grund för kommissionens vårprognos 2022. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

9 Som inte finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra EU-medel.

10 Meddelande från kommissionen till rådet: *Finanspolitisk vägledning för 2023*, COM(2022) 85 final, 2.3.2022.

vinterprognosen. Mot bakgrund av dessa överväganden bör de finanspolitiska insatserna vara inriktade på att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och energitryggheten och hålla uppe köpkraften i de mest sårbara hushållen för att mildra effekterna av de ökande energipriserna och bidra till att begränsa inflationstrycket till följd av andrahandseffekter genom riktade och tillfälliga åtgärder. Finanspolitiken måste förbli flexibel, kunna anpassas till snabbt förändrade förhållanden och se olika ut i olika länder, beroende på ländernas finanspolitiska och ekonomiska situation, inbegripet när det gäller hur utsatt ett land är för krisen och tillströmningen av fördrivna personer från Ukraina.

(9) Den 30 april 2021 lämnade Spanien in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt beslut om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan[11]. Delutbetalningarna bör verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Spanien på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(10) Den 30 april 2022 lämnade Spanien in sitt nationella reformprogram för 2022 och den 29 april 2022 sitt stabilitetsprogram för 2022, i enlighet med den tidsfrist som fastställs i artikel 4 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Spaniens halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2022 års nationella reformprogram.

(11) Den 23 maj 2022 offentliggjorde kommissionen 2022 års landsrapport för Spanien[12]. Den innehöll en bedömning av hur väl Spanien hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog 2019, 2020 och 2021 och en utvärdering av Spaniens genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, med utgångspunkt i resultattavlan för återhämtning och resiliens. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar, inbegripet dem som uppstått till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I landsrapporten behandlades också Spaniens framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att nå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, och även framstegen med att nå FN:s mål för hållbar utveckling.

(12) Kommissionen har gjort en fördjupad granskning av Spanien enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 och offentliggjorde sina resultat den 23 maj 2022[13]. Kommissionen drog slutsatsen att Spanien har obalanser. Sårbarheterna gäller i

[11] Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan (ST 10150 2021 INIT and ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022)610 final.

[13] SWD(2022)631 final.

synnerhet stora utlandsskulder och hög offentlig och privat skuldsättning mot bakgrund av hög arbetslöshet, och har gränsöverskridande relevans.

(13) Den 23 maj 2022 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget. I rapporten diskuteras Spaniens budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2021 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Rapporten slog fast att underskottskriteriet inte var uppfyllt. I linje med meddelandet av den 2 mars 2022 föreslog kommissionen att det inte inleds några nya förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2022 och kommer att omvärdera om det är relevant att föreslå att det inleds sådana förfaranden under hösten 2022.

(14) Den 20 juli 2020 rekommenderade rådet Spanien att under 2020 och 2021 vidta alla nödvändiga åtgärder, i enlighet med den allmänna undantagsklausulen, för att effektivt hantera pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påföljande återhämtningen. Rådet rekommenderade också Spanien att när de ekonomiska förhållandena medger det, driva en finanspolitik som syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som investeringarna ökas. På basis av uppgifter som har validerats av Eurostat sjönk Spaniens underskott i de offentliga finanserna under 2021 från 10,3 % av BNP 2020 till 6,9 %. Spaniens finanspolitiska åtgärder stödde den ekonomiska återhämtningen under 2021, samtidigt som de tillfälliga krisstödåtgärderna minskade från 3,9 % av BNP 2020 till 2,8 % 2021. De åtgärder som Spanien vidtog 2021 har legat i linje med rådets rekommendation av den 20 juli 2020. De diskretionära budgetåtgärder som regeringen antog 2020 och 2021 var till största del tillfälliga eller kompenserades av uppvägande åtgärder. Samtidigt var vissa av de diskretionära åtgärder som regeringen antog under perioden 2020–2021 inte tillfälliga eller kompenserade med uppvägande åtgärder och bestod i huvudsak av löpande transfereringar till regioner för att tillgodose nya hälso- och sjukvårdsbehov. Enligt uppgifter som validerats av Eurostat var den offentliga skulden 118,4 % av BNP 2021.

(15) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för stabilitetsprogrammets budgetprognoser 2022 är realistiskt. Enligt regeringen kommer BNP i fasta priser att öka med 4,3 % 2022 och 3,5 % 2023. I jämförelse spår kommissionens vårprognos 2022 en lägre real BNP-tillväxt på 4,0 % 2022 och 3,4 % 2023. I stabilitetsprogrammet 2022 spår regeringen att det samlade underskottet kommer att minska till 5,0 % av BNP 2022 och till 3,9 % 2023. Minskningen under 2022 speglar främst den starka tillväxten i den ekonomiska aktiviteten, skatteintäktsökningen och avvecklingen av flertalet nödåtgärder. Enligt programmet väntas skuldkvoten att sjunka till 115,2 % 2022 och ytterligare till 112,4 % av BNP 2023. På grundval av de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum väntas enligt kommissionens vårprognos 2022 ett offentligt underskott 2022 och 2023 på 4,9 % respektive 4,4 % av BNP. Det är i linje med det beräknade underskottet i stabilitetsprogrammet 2022. Enligt kommissionens vårprognos 2022 väntas en liknande offentlig skuldkvot på 115,1 % 2022 och 113,7 % 2023. Skillnaden beror delvis på det högre primära underskott som prognosticeras för 2023.

Utifrån kommissionens vårprognos 2022 beräknas den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (10-årigt genomsnitt) att uppgå till 0,8 %. Denna beräkning omfattar dock inte effekterna av de reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka Spaniens potentiella tillväxt.

(16) Under 2022 har regeringen fasat ut de flesta av de åtgärder som vidtogs som svar på covid-19-krisen, och de tillfälliga krisstödåtgärderna väntas minska från 2,8 % av BNP

2021 till 0,4 % 2022. Det offentliga underskottet påverkas av de åtgärder som antas för att motverka de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna, som i kommissionens vårprognos 2022 har uppskattats till 0,4 % av BNP 2022 och 0,0 % av BNP 2023[14]. De åtgärderna består huvudsakligen av sociala transfereringar till hushållen, sänkningar de indirekta skatterna på energiförbrukning, subventioner till energiproduktion och transfereringar till drabbade näringar. De har angetts vara tillfälliga. Om energipriserna ännu är höga 2023 kan vissa av åtgärderna fortsätta. Vissa av dessa åtgärder är inte riktade, främst den vilande skatten på energiproduktion och den sänkta särskilda skatten på el. Det offentliga underskottet påverkas också av kostnaderna för att ge tillfälligt skydd till fördrivna personer från Ukraina, som enligt kommissionens vårprognos väntas uppgå till 0,1 % av BNP under 2022 och 0,1 % 2023[15].

(17) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet att Spanien[16] under 2022 skulle utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att finansiera ytterligare investeringar som kan stötta återhämtningen, men samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Landets skulle dessutom bevara de nationellt finansierade investeringarna. Spanien rekommenderades också även att så snart de ekonomiska förhållandena medger det bedriva en finanspolitik som på medellång sikt syftar till att nå en återhållsam offentligfinansiell ställning och säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet, och samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

(18) På basis av kommissionens vårprognos 2022 och inbegripet informationen i Spaniens stabilitetsprogram 2022 väntas den finanspolitiska inriktningen under 2022 vara stödjande och uppgå till -2,2 % av BNP[17]. Spanien planerar att fortsatt stödja återhämtningen genom att använda faciliteten för återhämtning och resiliens till att finansiera ytterligare investeringar, i enlighet med rådets rekommendation. Det positiva bidraget till den ekonomiska aktiviteten från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel beräknas öka med 0,9 procentenheter av BNP jämfört med 2021. Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,4 procentenheter 2022[18]. Därför planerar Spanien att upprätthålla de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt väntas ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2022 att ge ett expansivt bidrag på 1,2 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. I detta betydande expansiva bidrag ingår de

---

14 Siffrorna motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärder som vidtagits sedan hösten 2021, inbegripet löpande inkomster och utgifter samt, i förekommande fall, åtgärder för kapitalutgifter.

15 Det totala antalet personer som fördrivits från Ukraina till EU väntas gradvis öka till 6 miljoner före slutet av 2022, och den geografiska spridningen av dem beräknas på basis av den diaspora som redan finns, den relativa befolkningen i den mottagande medlemsstaten och den aktuella spridningen av fördrivna personer från Ukraina inom EU i mars 2022. När det gäller budgetkostnaderna per person grundar sig beräkningarna på kommissionens gemensamma forskningscentrums mikrosimuleringsmodell Euromod som beaktar både kontantförmåner som personer kan få och naturaförmåner, som utbildning och hälso- och sjukvård.

16 Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 40).

17 Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den medelsiktiga ekonomiska tillväxten, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

18 Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter väntas ge ett kontraktivt bidrag på 0,3 procentenheter av BNP, på grund av en stegvis återgång till nivåerna före pandemin.

extra effekterna av åtgärder för att hantera de ekonomiska och sociala konsekvenserna av de stigande energipriserna (0,3 % av BNP) och kostnaderna för att ge tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina (0,1 % av BNP), samtidigt som den högre ökningen av konsumentpriserna jämfört med BNP-deflatorn väntas påverka det expansiva bidraget till nationellt finansierade löpande primära utgifter under 2022 genom att öka utgifterna för den offentliga konsumtionen av varor och tjänster. På basis av kommissionens prognoser kompenseras dessa åtgärder inte fullt ut av uppvägande åtgärder.

(19) Under 2023 väntas den finanspolitiska inriktningen enligt kommissionens vårprognos 2022 nå 0,0 % av BNP, vid ett antagande om oförändrad politik[19]. Spanien väntas fortsätta att använda bidrag från faciliteten för hämtning och resiliens under 2023 för att finansiera ytterligare investeringar till stöd för återhämtningen. Det positiva bidraget till den ekonomiska aktiviteten från utgifter som finanserias med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel väntas vara stabilt under 2023 jämfört med 2022. Nationellt finansierade investeringar väntas ge ett kontraktivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,1 procentenheter under 2023[20]. Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett på det hela taget neutralt bidrag på +0,1 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Det omfattar effekterna av att fasa ut åtgärderna för att hantera de stigande energipriserna (0,4 % av BNP).

(20) Enligt stabilitetsprogrammet 2022 väntas underskottet i de offentliga finanserna gradvis sjunka till 3,3 % av BNP 2024 och till 2,9 % av BNP 2025. Därför planeras det offentliga underskottet att hamna under 3 % av BNP 2025. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten att sjunka fram till 2025, mer specifikt till 110,8 % 2024 och ytterligare till 109,7 % av BNP 2025. Utifrån kommissionen analys förefaller riskerna för skuldhållbarheten vara höga på medellång sikt.

(21) I enlighet med artikel 19.3 b i och kriterium 2.2 i bilaga V till förordning (EU) 2021/241 ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De ska bidra till att åtgärda alla eller en betydande del av de ekonomiska och sociala utmaningar som beskrivs i de landsspecifika rekommendationerna till Spanien från rådet i den europeiska planeringsterminen 2019 och 2020, förutom alla landsspecifika rekommendationer som hade utfärdats fram till den dag då planen antogs. Återhämtnings- och resiliensplanen väntas i synnerhet att bidra avsevärt till att hörsamma de landsspecifika rekommendationer om att främja offentliga och privata investeringar som ska hjälpa återhämtningen. Planen väntas i detta hörsamma de landsspecifika rekommendationerna om investeringar i innovation och landets gröna och digitala omställning. Planen ska också omfatta åtgärder för att minska andelen tillfälliga anställningsavtal i den privata och den offentliga sektorn och stärka de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna. Den ska också bidra till att åtgärda den befintliga fragmentering av arbetslöshetsförmåner, vilket har lett till luckor. Planen väntas också

---

19 Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att överskottet (underskottet) i de primära utgifterna är högre än den medelsiktiga ekonomiska tillväxten, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv).

20 Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett expansivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

bidra till färdigheter och kompetens med relevans för arbetsmarknaden och som ska bidra till Spaniens gröna och digitala omställning. Tillgång till digitalt lärande kan främjas avsevärt genom planen i form av investeringar i utrustning och färdigheter, men också genom att utveckla nätkurser. Utbildningsresultaten kan också förbättras med hjälp av investeringar i utbildningscykelns olika etapper. Åtgärderna i planen har också potential att hjälpa till att iaktta de landsspecifika rekommendationer som uppmanar Spanien att förbättra minimiinkomstprogrammens och familjestödets täckning och lämplighet. Dessutom bör planen stärka ramverket för offentlig upphandling och bidra till ett bättre näringslivsklimat. Åtgärder i planen som ska effektivisera de offentliga utgifterna och skattesystemet kan bidra till finanspolitiska hållbarheten.

(22) Spaniens genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen väntas bidra till ytterligare framsteg avseende den gröna och den digitala omställningen. Åtgärder som stöder klimatmålen i Spanien står för 40 % av planens totala tilldelning, medan åtgärder som stöder de digitala målen står för 28 % av planens totala tilldelning. Det fullständiga genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen, i enlighet med relevanta delmål och mål kommer att bidra till att Spanien snabbt kan återhämta sig från konsekvenserna av covid-19-krisen och kommer att fortsätta att stärka landets resiliens. Det systematiska deltagandet av arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortfarande viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

(23) Spanien har ännu inte formellt lämnat in sin partnerskapsöverenskommelse och andra sammanhållningspolitiska programdokument[21]. I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 ska Spanien beakta de relevanta landsspecifika rekommendationerna i programplaneringen av de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027. Detta är en förutsättning för att förbättra ändamålsenligheten och maximera mervärdet av det ekonomiska stöd som ska erhållas från de sammanhållningspolitiska fonderna, samtidigt som samordning, komplementaritet och enhetlighet mellan dessa fonder och andra unionsinstrument och fonder främjas. För att faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska programmen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs också att investeringshinder avlägsnas till stöd för den gröna och den digitala omställningen och en balanserad territoriell utveckling.

(24) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i återhämtnings- och resiliensplanen står Spanien inför flera andra utmaningar som är relaterade till ett påskyndande av den gröna omställningen, sammanlänkning av energinät, energieffektiva subventionerade bostäder till rimliga priser och cirkulär ekonomi. Strategier för att öka återvinningsgraden och främja den cirkulära ekonomin kan hjälpa till att begränsa varuimporten, vilket bidrar till att förbättra de externa obalanserna. Att må målen för förnybara energikällor och energieffektivitet och förbättra

[21] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

sammanlänkningen av energinät kan på medellång och lång sikt också främja ett minskat beroende av fossila bränslen och minska den höga utlandsskulden.

(25) Spanien skulle kunna dra nytta av att ytterligare frikoppla ekonomisk tillväxt från resursanvändning för att nå de långtgående EU-målen, bland annat 55 %-paketet. I detta avseende ligger landets återvinningsgrad av kommunalt avfall och användningsfrekvensen för cirkulärt material under EU-genomsnittet, medan andelen avfall som deponeras ligger långt över EU-genomsnittet. Varaktig samordning mellan olika förvaltningsnivåer och ytterligare investeringar kan hjälpa Spanien att uppfylla enskilda insamlings- och återvinningsskyldigheter. Att nå återvinningsmålen har skjutits nedåt till lägre förvaltningsnivåer. Men instrumenten för att verkställa dem är kanske inte tillräckligt effektiva. Därför skulle ytterligare reformer kunna stärka samordningen mellan olika förvaltningsnivåer, bland annat i fråga om en gemensam tolkning av bestämmelser och planering och användning av infrastruktur för avfallshantering. Mer stöd från instrumentet för tekniskt stöd skulle kunna hjälpa till att sprida bästa praxis. Ytterligare investeringar för att stärka Spaniens återvinningskapacitet kan komma att krävas, bland annat för att främja den cirkulära ekonomin inom specifika sektorer. Dessutom är innovation och investeringar för att främja den cirkulära ekonomin avgörande för att säkerställa högre resurseffektivitet. Spanien är också drabbat av vattenbrist och måste vidareutveckla potentialen med vattenåtervändning, bland annat från ett cirkulärekonomiskt perspektiv.

(26) Inom ramen för det mandat som EU:s stats- och regeringschefer gav i Versaillesförklaringen syftar REPowerEU till att så snart som möjligt fasa ut Europeiska unionens beroende av import av fossila bränslen från Ryssland. I detta syfte har de flesta lämpliga projekt, investeringar och reformer på nationell och regional nivå och på EU-nivå fastställts i dialog med medlemsstaterna. Målet med dessa åtgärder är att minska det totala beroendet av fossila bränslen och flytta importen av fossilt bränsle från Ryssland.

(27) Enligt uppgifter från 2020 uppgår Spaniens beroende av rysk olja till 2 % och 10 % för gas, vilket är långt under EU-genomsnitten (26 % respektive 44 %). Spaniens beroende av ryskt kol liknar övriga EU:s (55 %), men i ett sammanhang där andelen solida fossila bränslen i energimixen (2,8 %) är mycket lägre än EU-genomsnittet[22]. Även om Spanien har en begränsad exponering för rysk olja och gas gör det aktuella geopolitiska läget och de höga energipriserna det ännu mer angeläget för landet att ytterligare påskynda sina satsningar på nå målen för förnybar energi i den nationella energi- och klimatplanen. Med utgångspunkt i planen kan ytterligare åtgärder för att stödja utbyggnaden av förnybara energikällor (med fokus på decentraliserade anläggningar och egenförbrukning, bland annat genom att ytterligare rationalisera tillståndsförfaranden och förbättra tillträdet till elnätet) och kompletterande investeringar (i lagring, nätinfrastruktur, elektrifiering av byggnader och transporter samt förnybar vätgas) bidra till att ytterligare fasa ut de fossila bränslena i ekonomin, till exempel i industrin, transporterna och bostäderna, och minska både beroendet av fossila bränslen och exponeringen för internationella priser. För att Spanien på ett effektivt sätt ska integreras i den inre energimarknaden krävs fler sammanlänkningar av energinät. Ytterligare sammanlänkning av elnätet med grannländerna skulle i synnerhet bidra till att den iberiska halvöns kapacitet för förnybar energi bättre

[22] Eurostat (2020), andelen rysk import av den totala importen av råolja, naturgas och stenkol. När det gäller genomsnittet för EU-27 baseras den totala importen på import från länder utanför EU-27. För Spanien omfattar den totala importen handeln inom EU. Råolja omfattar inte raffinerade oljeprodukter.

integreras i den inre energimarknaden. Fler gasinfrastrukturer över gränserna som är redo för vätgas kan dessutom bidra till att diversifiera gasförsörjningen på den inre marknaden och hjälpa till att utnyttja den förnybara vätgasens långsiktiga potential. Det rekommenderas att nya investeringar i gasinfrastruktur och gasnät om möjligt ska vara framtidssäkrade så att de är hållbara på lång sikt och i framtiden kan ställas om till hållbara bränslen.

(28) Det går att göra fler framsteg inom decentraliserad produktion av förnybar energi och totalrenoveringar av både bostadshus och andra byggnader, framför allt i medelstora städer, genom att införa lämpliga finansieringsprogram, utbilda och fortbilda arbetstagare i byggbranschen, driva informationskampanjer och ge tekniskt stöd om hur bidrag och finansieringsinstrument för renoveringar kan användas. Att bygga fler energieffektiva subventionerade bostäder till rimliga priser, framför allt i områden med uppenbar bostadsbrist och stressade marknader kan bidra till att hålla tillbaka energiförbrukningen, mer beslutsamt ta itu med den gröna omställningen och stödja utsatta hushåll. Ökade ambitioner för att minska utsläppen av växthusgaser och öka energieffektiviteten kommer att krävas för att Spanien ska ligga i linje med 55 %-paketets mål.

(29) Att snabba på omställningen till klimatneutralitet och fasa ut fossila bränslen kommer att orsaka betydande omstruktureringskostnader i flera sektorer, men Spanien kan använda sig av mekanismen för en rättvis omställning inom sammanhållningspolitiken för att mildra de samhällsekonomiska effekterna av omställningen i de hårdast drabbade regionerna. Dessutom kan Spanien använda Europeiska socialfonden+ för att öka sysselsättningsmöjligheterna och stärka den sociala sammanhållningen.

(30) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2022, och dess yttrande[23] återspeglas i rekommendation 1 nedan.

(31) Med hänsyn till de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Spanien återspeglas detta särskilt i rekommendationerna 1 och 2 nedan.

(32) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2022 och stabilitetsprogrammet för 2022. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1, 2, och 4 nedan. Rekommendationerna 1 och 2 bidrar också till genomförandet av rekommendationen om euroområdet, särskilt den första och fjärde rekommendationen om euroområdet. Finanspolitiken som avses i rekommendation 1 bidrar bland annat till att åtgärda obalanser kopplade till hög offentlig skuldsättning. Politiska åtgärder som avses i rekommendation 2 bidrar bland annat till att minska den offentliga och privata skuldsättningen och utlandsskulden eftersom ett fullt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen kommer att stödja tillväxten och stärka ekonomins resiliens. Politiska åtgärder som avses i rekommendation 4 bidrar bland annat till att åtgärder de sårbarheter som är kopplade till en hög utlandsskuld på lång sikt mot bakgrund av en hög arbetslöshet.

[23] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Spanien att 2022 och 2023 vidta följande åtgärder:

1. Under 2023 säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa tillväxten i de nationellt finansierade löpande utgifterna så att den ligger under den potentiella produktionsväxten på medellång sikt, med beaktande av fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som är mest sårbara för energiprisökningarna och till människor som flyr från Ukraina. Vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, bland annat med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens, REPowerEU och andra EU-medel. För perioden efter 2023 driva en finanspolitik som syftar till att nå en sund offentligfinansiell ställning på medellång sikt och säkerställa en trovärdig och gravis skuldminskning och finanspolitisk hållbarhet på medellång sikt genom gradvis konsolidering, investeringar och reformer.

2. Fortsätta genomförandet av sin återhämtnings- och resiliensplan, i enlighet med de delmål och mål som angavs i rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021. Lämna in de sammanhållningspolitiska programdokumenten för 2021–2027 med avsikt att avsluta förhandlingarna om dem med kommissionen och därefter inleda genomförandet av dem.

3. Öka materialåtervinningsgraden för att nå EU-målen och främja en cirkulär ekonomi genom att stärka samordningen mellan alla förvaltningsnivåer och genomföra ytterligare investeringar för att uppfylla enskilda avfallsinsamlings- och materialåtervinningsskyldigheter, samt öka återanvändningen av vatten.

4. Minska det övergripande beroendet av fossila bränslen. Påskynda utbyggnaden av förnybar energi, med fokus på decentraliserade anläggningar och egenförbrukning, genom att ytterligare rationalisera tillståndsförfarandena och förbättra tillträdet till elnätet. Stödja kompletterande investeringar i lagring, nätverksinfrastruktur, elektrifiering av byggnader och transporter och förnybar vätgas. Utöka sammanlänkningskapaciteten för energi. Öka tillgången på energieffektiva subventionerade bostäder till rimliga priser, bland annat genom renoveringar.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande