EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 509 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Spanje

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 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) Op 17 december 2019 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2020 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is terdege rekening gehouden met de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geproclameerde Europese pijler van sociale rechten. Op 17 december 2019 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 die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen.

(2) Op 26 februari 2020 is het landverslag 2020 voor Spanje[3] gepubliceerd. Daarin is de vooruitgang beoordeeld die Spanje bij de tenuitvoerlegging van de op 9 juli 2019 door

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] SWD(2020) 508 final.

de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen[4] heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Spanje in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 26 februari 2020 zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Spanje macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. Hoge externe en interne schulden, zowel van de overheid als in de particuliere sector, bleven kwetsbaarheden vormen tegen een achtergrond van nog steeds hoge werkloosheid, en hadden grensoverschrijdende relevantie.

(3) Op 11 maart 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie de uitbraak van COVID-19 officieel uitgeroepen tot een wereldwijde pandemie. Deze pandemie vormt een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid en treft burgers, bedrijven en economieën. Zij zet de nationale gezondheidsstelsels onder zware druk, verstoort de mondiale toeleveringsketens, veroorzaakt volatiliteit op de financiële markten en sterke schommelingen in de consumentenvraag, en heeft negatieve gevolgen voor meerdere sectoren. Zij vormt een bedreiging voor de banen en het inkomen van mensen en voor ondernemingen. De pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die nu al ernstige gevolgen heeft in de Europese Unie. Op 13 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling[5] aangenomen waarin wordt opgeroepen tot een gecoördineerde economische aanpak van de crisis door alle actoren op nationaal en Unieniveau.

(4) Meerdere lidstaten hebben een noodtoestand uitgeroepen of noodmaatregelen getroffen. Elke noodmaatregel moet strikt proportioneel, noodzakelijk en beperkt in de tijd zijn, en moet overeenstemmen met de Europese en internationale normen. Ze moeten onderworpen zijn aan democratisch toezicht en onafhankelijke rechterlijke controle.

(5) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact[6]. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 stemden de ministers van Financiën van de lidstaten in met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Voor het correctieve deel kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, ook besluiten een herzien begrotingstraject vast te stellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule staat lidstaten toe af te wijken van de budgettaire verplichtingen die normaliter van toepassing zijn en stelt de Commissie en de Raad in

[4] PB C 301 van 5.9.2019, blz. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

staat om de nodige maatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

(6) Er is voortdurende actie nodig om de verspreiding van de pandemie te beperken en te beheersen, om de veerkracht van de nationale gezondheidsstelsels te versterken, om de sociaal-economische gevolgen te verzachten door middel van ondersteunende maatregelen voor bedrijven en huishoudens en om te zorgen voor adequate gezondheids- en veiligheidsomstandigheden op de werkplek met het oog op de hervatting van de economische activiteit. De Unie moet ten volle gebruik maken van de verschillende instrumenten waarover zij beschikt om de lidstaten op deze gebieden te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten de lidstaten en de Unie samenwerken om de maatregelen voor te bereiden die nodig zijn voor een terugkeer naar een normale werking van onze samenlevingen en economieën en naar duurzame groei, waarin zij onder meer de groene transitie en de digitale transformatie moeten integreren, net als de lessen die uit de crisis worden getrokken.

(7) De COVID-19-crisis toont aan hoe flexibel de eengemaakte markt zich kan aanpassen aan buitengewone omstandigheden. Om een vlotte en soepele overgang naar de herstelfase en het vrije verkeer van goederen, diensten en werknemers te waarborgen, moeten uitzonderlijke maatregelen die de werking van de eengemaakte markt belemmeren, worden geschrapt zodra zij niet langer onmisbaar zijn. De huidige crisis toont aan dat er behoefte is aan crisisparaatheidsplannen in de gezondheidssector, met inbegrip van met name verbeterde aankoopstrategieën, gediversifieerde toeleveringsketens en strategische reserves van essentiële goederen. Dat zijn cruciale elementen voor de ontwikkeling van uitgebreidere crisisparaatheidsplannen.

(8) De wetgever van de Unie heeft de desbetreffende wetgevingskaders[7] reeds gewijzigd om de lidstaten in staat te stellen alle ongebruikte middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen te benutten, zodat zij de uitzonderlijke gevolgen van de COVID-19-pandemie kunnen aanpakken. Deze wijzigingen leiden tot meer flexibiliteit en vereenvoudigde en gestroomlijnde procedures. Om de druk op de kasstroom te verlichten kunnen lidstaten in het boekjaar 2020-2021 ook gebruikmaken van een medefinancieringspercentage van 100 % uit de begroting van de Unie. Spanje wordt aangemoedigd ten volle gebruik te maken van deze mogelijkheden om bijstand te bieden aan de mensen en sectoren die het zwaarst door de problemen zijn getroffen.

(9) De sociaal-economische gevolgen van de pandemie zullen als gevolg van verschillende specialisatiepatronen waarschijnlijk ongelijk verdeeld zijn over de Spaanse regio's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regio's die het sterkst afhankelijk zijn van het toerisme, zoals de regio's aan de Middellandse-Zeekust, Andalusië, de Balearen en de Canarische eilanden, waar meer dan een vierde van de banen met die sector verbonden is. Dit houdt een groot gevaar in dat de regionale verschillen binnen Spanje groter worden. De huidige situatie gaat ook gepaard met het gevaar dat het

---

[7] Verordening (EU) 2020/460 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 508/2014 wat betreft specifieke maatregelen om investeringen in de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten en in andere sectoren van hun economieën vrij te maken als antwoord op de COVID-19-uitbraak (Investeringsinitiatief Coronavirusrespons) (PB L 99 van 31.3.2020, blz. 5) en Verordening (EU) 2020/558 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013 en (EU) nr. 1303/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van COVID- 19 (P L 130 van 24.4.2020, blz. 1).

convergentieproces tussen de lidstaten tijdelijk uiteenvalt, hetgeen gerichte beleidsacties noodzakelijk maakt.

(10) Op 1 mei 2020 heeft Spanje zijn nationale hervormingsprogramma 2020 en zijn stabiliteitsprogramma 2020 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(11) Spanje valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de overgangsregel voor de schuld onderworpen.

(12) Op 13 juli 2018 heeft de Raad Spanje aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet meer dan 0,6 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,65 % van het bbp. In de algehele beoordeling van de Commissie wordt een aanzienlijke afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2019 bevestigd. Dit is een relevante factor in het verslag dat de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag heeft opgesteld en waarin wordt beoordeeld of Spanje in 2019 aan het schuldcriterium heeft voldaan.

(13) In haar stabiliteitsprogramma 2020 rekent de regering ermee dat het overheidssaldo zal verslechteren van een tekort van 2,8 % van het bbp in 2019 tot een tekort van 10,3 % van het bbp in 2020. Na een daling tot 95,5 % van het bbp in 2019 zal de overheidsschuldquote volgens het stabiliteitsprogramma 2020 naar verwachting toenemen tot 115,5 % van het bbp in 2020. De macro-economische en budgettaire vooruitzichten worden beïnvloed door de grote onzekerheid als gevolg van de COVID-19-pandemie.

(14) Als respons op de COVID-19-pandemie en onderdeel van een gecoördineerde aanpak van de Unie heeft Spanje begrotingsmaatregelen aangenomen om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te verhogen, de pandemie in de dammen en ondersteuning te bieden aan personen en sectoren die bijzonder zwaar getroffen zijn. Volgens het stabiliteitsprogramma 2020 bedroegen deze begrotingsmaatregelen 3,2 % van het bbp. De kwantificering van de tekortverhogende maatregelen valt grotendeels samen met de ramingen van de Commissie, wanneer rekening wordt gehouden met de verschillende behandeling van de kosten van automatische stabilisatoren. De maatregelen omvatten het versterken van de gezondheidszorg en het verlenen van inkomenssteun aan werknemers die in regelingen voor arbeidstijdverkorting terechtkomen. Daarnaast heeft Spanje maatregelen aangekondigd die geen rechtstreekse gevolgen voor de begroting hebben maar toch zullen bijdragen tot liquiditeitssteun voor ondernemingen, en die in het stabiliteitsprogramma van 2020 op 9,2 % van het bbp worden geraamd. Die maatregelen omvatten met name leninggaranties (8,8 % van het bbp). Over het geheel genomen zijn de door Spanje genomen maatregelen in overeenstemming met de richtsnoeren die gegeven zijn in de mededeling van de Commissie over een gecoördineerde economische respons op de uitbraak van COVID-19. De volledige uitvoering van deze maatregelen, gevolgd door een heroriëntering van het begrotingsbeleid naar het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties als de economische omstandigheden dat toelaten, zal bijdragen tot het behoud van budgettaire houdbaarheid op middellange termijn.

(15) Op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie bij ongewijzigd beleid wordt het overheidssaldo van Spanje geraamd op -10,1 % van het bbp in 2020 en -6,7 % in 2021. De overheidsschuldratio zal volgens de prognoses 115,6 % van het bbp in 2020 bereiken, en 113,7 % in 2021.

(16) Op 20 mei 2020 heeft de Commissie een verslag overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag uitgebracht omdat Spanje in 2019 niet voldoet aan de schuldregel en voornemens is in 2020 de tekortdrempel van 3 % van het bbp niet na te komen. Al bij al lijkt de analyse erop te wijzen dat de tekort- en schuldcriteria zoals omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 niet vervuld zijn.

(17) Maatregelen om de verspreiding van het virus te stoppen hebben aanzienlijke gevolgen voor de economie en kunnen dit jaar resulteren in een verlies van 9,4 % van het bbp. De impact op de werkgelegenheid is in dit stadium moeilijk te berekenen maar zal ook aanzienlijk zijn. Sinds het begin van de crisis zijn ongeveer één miljoen mensen hun baan kwijtgeraakt. Het effect op de werkgelegenheid wordt momenteel getemperd door het feit dat bijna 3,5 miljoen werknemers ingeschreven zijn in regelingen voor werktijdverkorting (Expediente de Regulación Temporal de Empleo - ERTE), waardoor tot nu toe onmiddellijk banenverlies is voorkomen. De gevolgen van de pandemie in Spanje zullen worden verergerd door het hoge aandeel werknemers in kleine en middelgrote ondernemingen, het belang van sectoren die bijzonder zwaar worden getroffen en waarschijnlijk trager zullen herstellen, waaronder toerisme en detailhandel, en het hoge percentage tijdelijke contracten bij deze werknemers (26,3 % in 2019). Al deze factoren kunnen leiden tot een groot verlies aan banen en kunnen de schok versterken. Volgens de prognose van de Commissie zou het werkloosheidscijfer (dat in februari 2020 13,6 % bedroeg) stijgen tot 18,9 % in 2020 en herstellen tot 17 % in 2021.

(18) De Spaanse autoriteiten hebben ernaar gestreefd de impact van de pandemie en van de inperkingsperiode te verzachten door een aantal pakketten van maatregelen die in totaal 145 miljard EUR bedragen. In hun inspanningen om de ziekte aan te pakken hebben de autoriteiten hun uitgaven voor gezondheidszorg en sociale diensten verhoogd. Zij hebben ook het gebruik van ERTE's gefaciliteerd om mensen aan het werk te houden en de inkomsten van huishoudens te ondersteunen. Werknemers die onder een ERTE vallen, ontvangen een uitkering ten belope van 70 % van hun bijdrage voor de sociale zekerheid, met een minimum- en een maximumgrens van respectievelijk 502 EUR en 1 402 EUR. De arbeidsverhouding blijft intact tijdens de duur van de ERTE's, die onlangs zijn verlengd tot en met 30 juni 2020. Ondernemingen die een ERTE invoeren, zijn vrijgesteld van betaling van een aanzienlijk deel van de socialezekerheidsbijdragen voor de onder de regeling vallende werknemers, op voorwaarde dat zij hun baan behouden gedurende ten minste zes maanden na de hervatting van de activiteiten. Deze maatregelen gaan hand in hand met specifieke steun voor kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen, die de ruggengraat van de Spaanse economie vormen (uitstel van belastingbetalingen, verminderingen van socialezekerheidsbijdragen en staatsgaranties), en moeten hen helpen het faillissement te vermijden en hun activiteiten snel te hervatten zodra de crisis voorbij is. Er zijn ook maatregelen genomen om de inkomenssteun tijdelijk toe te kennen aan atypische werknemers die geen toegang hebben tot de sociale zekerheid.

(19) Ondanks het relatief lage investeringsniveau heeft het Spaanse zorgstelsel goede sanitaire resultaten opgeleverd. De uitbraak van de COVID-19-pandemie heeft het systeem onder ongekende druk gezet en de kwetsbaarheid ervan voor schokken aan het licht gebracht. Er moet onmiddellijk gewerkt worden aan de versterking van de capaciteiten op het gebied van medisch personeel, kritieke medische producten en infrastructuur om levens te redden en de sanitaire toestand te herstellen tijdens de pandemie. Personen met een handicap en ouderen in woonzorgcentra zijn bijzonder blootgesteld geweest tijdens de crisis. Er moet voor worden gezorgd dat zij toegang

blijven krijgen tot medische en sociale zorg, onder meer met spoeddiensten en intensive care. Nadien moeten in het bijzonder inspanningen worden geleverd om de veerkracht van het zorgstelsel te verbeteren zodat het zo snel mogelijk opnieuw optimaal kan werken en beter het hoofd bieden aan nieuwe schokken. De pandemie heeft het bestaan van structurele problemen aan het licht gebracht: een aantal daarvan zijn het gevolg van het tekort aan investeringen in fysieke infrastructuur en lacunes in aanwervingen en arbeidsomstandigheden van het gezondheidspersoneel. Er bestaan regionale verschillen op het gebied van uitgaven, fysieke middelen en personeel en de coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus is niet altijd doeltreffend. Op de middellange termijn zou de gezondheidszorg beter kunnen inspelen op de uitdagingen in verband met de vergrijzing, de toenemende chronische aandoeningen en handicaps. In dit verband moeten de eerstelijnszorg en de ontwikkeling van e-gezondheid een rol spelen. Op de middellange termijn moet ervoor worden gezorgd dat de te verwachten daling van middelen ten gevolge van de economische neergang geen weerslag heeft op de zorgdekking van de bevolking en niet resulteert in ongelijke toegang.

(20) Ondanks jaren van sterke banencreatie werd op de Spaanse arbeidsmarkt vóór de uitbraak van COVID-19 nog steeds een hoge werkloosheid en een verregaande segmentering van de arbeidsmarkt opgetekend. Voorlopige gegevens wijzen op een zeer sterke stijging van de werkloosheid in Spanje als gevolg van de crisis, hetgeen zal wegen op de reeds beperkte ondersteuningscapaciteit van de arbeidsvoorziening ten aanzien van werknemers en werkgevers, alsook op de sociale diensten. Op de middellange termijn moet de weg naar herstel gestut worden met werkgelegenheidsmaatregelen, in overleg met de sociale partners, zoals een geleidelijke uitfasering van de regelingen voor werktijdverkorting, een herziening van het stelsel van stimulansen voor aanwerving, om te komen tot duurzamere vormen van werkgelegenheid, met name voor jonge werknemers, alsmede door flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden. Door het aandeel studenten in wetenschappen en digitale technologieën te verhogen, beroepsonderwijs en -opleiding aantrekkelijker te maken en te voorzien in flexibele bij- en herscholingsmogelijkheden, kan tegemoet worden gekomen aan de groeiende vraag naar technische vaardigheden voor de groene en digitale transitie die zich bij het herstel zal aandienen. Meer in het algemeen kunnen betere onderwijs- en loopbaanbegeleiding en passende steunverlening aan kansarme studenten en achterblijvende regio's bijdragen tot betere onderwijsresultaten. Of de maatregelen die kunnen worden genomen om deze doelstellingen te verwezenlijken, succes opleveren, zal in sterke mate afhangen van de vraag of de nodige tijd wordt genomen om een brede en langdurige maatschappelijke en politieke consensus tot stand te brengen rond de hervormingen.

(21) Door de effecten die de pandemie op de arbeidsmarkt heeft teweeggebracht, is de dringende behoefte gegroeid om het inkomen van de door de crisis getroffen huishoudens te ondersteunen. In dat streven is het uiterst belangrijk het gebruik van werktijdverkortingsregelingen te vergemakkelijken. Tijdelijke werknemers met zeer korte contracten, die het overgrote deel van de bijna één miljoen nieuwe werklozen uitmaken en die in vele gevallen jong zijn, komen vaak echter niet aanmerking voor de gewone bescherming tegen werkloosheid. Voor de ondersteuning van een duurzaam herstel en voor de sociale cohesie is het noodzakelijk dat alle werknemers, ook tijdelijke werknemers en zelfstandigen, van bij het begin toegang krijgen tot passende sociale bescherming en tot een actief arbeidsmarktbeleid.

(22) Verwacht kan worden dat de crisis zal leiden tot een hogere graad van armoede of sociale uitsluiting in Spanje, vooral bij gezinnen met kinderen. In 2019 was Spanje de

lidstaat met de laagste gemiddelde gezinsbijslagen per kind. Gezinnen met lage of middelhoge inkomens hebben geen recht op de specifieke kinderbijslagen van het land en belastingverminderingen zijn voor hen van beperkt nut. De uitgaven voor sociale bescherming blijven in sterke mate afgestemd op oudere mensen en de pensioenuitgaven zouden op de middellange tot lange termijn aanzienlijk stijgen indien de aangekondigde afwijkingen van de pensioenhervorming van 2013 permanent worden gemaakt en er geen adequate compenserende maatregelen worden genomen. De moeilijke economische en sociale context als gevolg van de pandemie pleit integendeel voor intergenerationele solidariteit ten gunste van de jongere generaties. De werkloosheidsbijstand voor langdurig werklozen en werknemers die niet in aanmerking komen voor op bijdragebetaling gebaseerde regelingen, is momenteel versnipperd over verschillende regelingen, wat leidt tot een lage dekking. De bestaande regionale regelingen met betrekking tot minimuminkomens bereiken slechts 20 % van de potentiële begunstigden in een land waar grote regionale verschillen bestaan op het gebied van dekking, duur, toegangsvoorwaarden en toereikendheid. In de huidige noodsituatie zal volgens de verwachtingen binnenkort een permanente nationale regeling voor inkomensgarantie worden ingevoerd waarmee drie miljoen begunstigden zouden worden bereikt en de bestaande regionale minimuminkomensregelingen worden aangevuld. In dit stadium is het onmogelijk de effecten daarvan op de armoedebestrijding en de houdbaarheid op de korte en middellange termijn te beoordelen.

(23) Een andere verzwarende factor voor de pandemiecrisis in Spanje is de grote groep kleine en middelgrote ondernemingen die een groot aandeel van de werkgelegenheid vertegenwoordigen. Om vermijdbare faillissementen te voorkomen, is een aantal spoedmaatregelen aangenomen waarmee via leningen en garanties liquiditeitssteun wordt verstrekt aan ondernemingen, en dan voornamelijk aan kleine en middelgrote ondernemingen en aan sectoren, zoals het toerisme (dat in 2019 in Spanje goed was voor 12 % van het bbp), die harder en langer door de crisis zullen worden getroffen. Om effect te hebben, dienen deze maatregelen door financiële intermediairs efficiënt en snel ten uitvoer te worden gelegd. Ook het toestaan van uitgestelde betaling van belastingen en sociale bijdragen en het versnellen van contractuele betalingen van de overheid zullen de kasstroom van kmo’s op gang kunnen brengen. Bij het ontwerpen en uitvoeren van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met de veerkracht van de banksector. Met het oog op de doeltreffendheid van deze maatregelen moeten inspanningen worden geleverd om de administratieve lasten te verminderen en efficiënte digitale overheidsdiensten aan te bieden. Voor het welslagen van het herstel moet steun worden verleend aan bedrijven in de zwaarst getroffen sectoren en moet het concurrentievermogen van de exportbedrijven worden gevrijwaard.

(24) Om het economisch herstel te bevorderen, zal het van belang zijn om mature publieke investeringsprojecten te vervroegen en particuliere investeringen te bevorderen, onder meer door relevante hervormingen. Spanjes vooruitzichten op herstel zullen afhangen van zijn capaciteit om de productiviteit te verhogen en innovatie te bevorderen, onder meer via de digitale en groene transitie. Spanjes innovatieprestaties liggen in alle regio’s beneden het EU-gemiddelde. Spanje presteert ondermaats op het vermogen van bedrijven om te innoveren, in materiële en immateriële activa te investeren en optimaal gebruik te maken van de vaardigheden van de bevolking, en dit zou hun concurrentievermogen in een op kennis gebaseerde economie kunnen belemmeren. De crisis heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk digitalisering is om de toegang tot overheidsdiensten en onderwijs en opleiding te handhaven alsook om banen en economische activiteiten te vrijwaren. Vóór de periode van de

afzonderingsmaatregelen had slechts de helft van de scholen in Spanje toereikende digitale leerplatforms, met grote regionale verschillen. De plotse verschuiving naar digitaal leren was ook een bijzonder probleem voor kwetsbare studenten die thuis geen toegang hadden tot digitale infrastructuur. Spanje moet ervoor zorgen dat alle studenten toegang tot digitaal leren krijgen, ook in plattelandsgebieden en in kwetsbare huishoudens. Door de digitalisering van ondernemingen te ondersteunen zou het concurrentievermogen van Spaanse ondernemingen in mondiale waardeketens ook worden bevorderd en hun capaciteit om te exporteren vergroot, met name in het geval van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen. Door digitale middelen, waaronder geavanceerde digitale technologieën, te benutten en de digitale kloof tussen stedelijke en plattelandsgebieden te dichten, zou de innovatiecapaciteit van de Spaanse economie verbeteren. Daarnaast kunnen een sterkere governance op alle niveaus op het gebied van onderzoek en innovatie, een hogere kwaliteit van het onderzoek door middel van systematische evaluaties en meer stimulansen voor onderzoeksorganisaties om met de particuliere sector samen te werken, leiden tot een doeltreffender beleid inzake onderzoek en innovatie en de verspreiding van innovatie versnellen met het oog op het herstel.

(25) Om Spanje te transformeren tot een klimaatneutrale economie zullen gedurende een langere periode aanzienlijke investeringen nodig zijn in onder meer hernieuwbare energiebronnen, energie-infrastructuur, energie-efficiëntie en duurzaam vervoer. Er moet prioriteit worden gegeven aan investeringen ter ondersteuning van de groene transitie tijdens het herstel, in overeenstemming met Spanjes nationaal energie- en klimaatplan. Om te komen tot een groter aandeel voor duurzame energiebronnen moet een geïntegreerd energiesysteem worden bevorderd. Door het energieverbruik in particuliere en publieke gebouwen te verminderen via grootschalige renovatie en door slimme netwerken en opslagcapaciteit voor hernieuwbare elektriciteit te ontwikkelen wordt het beheer van de energievraag beter gestuurd, hetgeen zal leiden tot creatie van banen tijdens het herstel. Meer investeringen in energie-infrastructuur, onder meer in elektriciteitsinterconnecties met de rest van de Unie, zouden de integratie van de interne energiemarkt van de EU verder verbeteren en tegelijkertijd meer concurrentie scheppen en de toepassing van hernieuwbare energie bevorderen. Extra inspanningen zijn ook nodig om duurzaam vervoer te bevorderen, onder meer voor de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, met name voor elektrische voertuigen. Er moet ook worden geïnvesteerd om meer gebruik van goederenvervoer per spoor mogelijk te maken, onder meer met grensoverschrijdende verbindingen met Frankrijk en Portugal en verbindingen met havens en logistieke centra. Bepaalde gebieden in Spanje behoren voorts tot de meest kwetsbare van Europa wat klimaatverandering betreft. De watervoorraden staan onder druk en de infrastructuur voor water- en afvalbeheer is ongelijk verdeeld over het land. Groene investeringen kunnen helpen de negatieve gevolgen van de klimaatverandering, zoals overstromingen en bosbranden, op te vangen, de luchtkwaliteit te verbeteren alsmede het water- en afvalbeheer te verbeteren en het potentieel van de circulaire economie te ontwikkelen. De programmering van het Fonds voor een rechtvaardige transitie voor de periode 2021-2027 kan voor Spanje een hulp zijn om een aantal problemen ten gevolge van de transitie naar een klimaatneutrale economie aan te pakken, met name in de onder bijlage D bij het landverslag vallende gebieden [8]. Zo kan Spanje optimaal gebruik maken van dat fonds.

[8] SWD(2020) 508 final.

(26) De fragmentering en de belemmeringen in de regelgeving in Spanje maken het bedrijven moeilijk om te profiteren van schaalvoordelen en hebben een negatieve invloed op de productiviteit. De wet inzake de eenheid van de markt, die reeds door rechtbanken en mededingingsautoriteiten wordt gehandhaafd, moet actiever worden gebruikt om te komen tot betere regelgeving en meer concurrentie tijdens het herstel. In dit verband moeten de strenge eigendoms- en marktbeperkingen die tijdens de pandemiecrisis gezorgd hebben voor de levering van strategische goederen en diensten, worden opgeheven zodra de noodsituatie afloopt. Meer in het algemeen kan een krachtigere en volgehouden coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus ervoor zorgen dat de maatregelen ter bevordering van het herstel beter doel treffen. Voorts moet er ook voor worden gezorgd dat de beheersstructuur die reeds door de wetten tot uitvoering van de aanbestedingsrichtlijnen van 2014 is opgezet, zo snel mogelijk op kruissnelheid komt om een efficiënt gebruik van de overheidsinvesteringen ter ondersteuning van het herstel te garanderen. De voorbereiding van de brede nationale strategie voor overheidsopdrachten moeten worden geïntensiveerd in nauwe samenwerking met de vertegenwoordigers van alle (centrale, regionale en lokale) bestuursniveaus via het Samenwerkingscomité.

(27) Terwijl de huidige aanbevelingen gericht zijn op het aanpakken van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie en het bevorderen van het economisch herstel, hadden de landspecifieke aanbevelingen 2019 die de Raad op 9 juli 2019 heeft aangenomen, ook betrekking op hervormingen die essentieel zijn om uitdagingen op middellange tot lange termijn aan te pakken. Deze aanbevelingen zijn nog steeds relevant en zullen gedurende de jaarlijkse cyclus van het Europees semester gemonitord blijven worden. Dat geldt ook voor aanbevelingen betreffende investeringsgerelateerd economisch beleid. Met die aanbevelingen moet rekening worden gehouden bij de strategische programmering van de financiering van het cohesiebeleid na 2020, ook wat betreft de maatregelen ter verzachting van de huidige crisis en de exitstrategieën.

(28) De tijdige afwikkeling van insolventieprocedures zal ook een sleutelrol spelen om ondernemingen van liquiditeit te voorzien en de middelen opnieuw doeltreffend toe te wijzen, alsook om ondernemerschap en de stabiliteit van de financiële sector te bevorderen. Het is van essentieel belang dat de capaciteit van het rechtsstelsel om insolventieprocedures efficiënt af te handelen, gewaarborgd blijft. Dit is bijzonder belangrijk omdat de huidige opschorting van de gerechtelijke activiteiten en de verwachte toename van de geschillen ten gevolge van de door de pandemie veroorzaakte recessie ertoe kunnen leiden dat de reeds bestaande problemen met de steeds langer aanslepende procedures en de toenemende achterstand in zaken nog scherper zullen worden.

(29) Het Europees semester biedt het kader voor de voortdurende coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in de Unie, dat kan bijdragen tot een duurzame economie. De lidstaten hebben in hun nationale hervormingsprogramma's voor 2020 de balans opgemaakt van de vooruitgang die geboekt is met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) van de Verenigde Naties. Door te zorgen voor een volledige tenuitvoerlegging van de hieronder gegeven aanbevelingen zal Spanje meewerken aan de vooruitgang in de richting van de SDG's en aan de gemeenschappelijke inspanningen om te komen tot een concurrerende duurzaamheid in de Unie.

(30) Nauwe coördinatie tussen de economieën van de economische en monetaire unie is essentieel voor een snel herstel van de economische impact van COVID-19. Spanje

moet, als lidstaat die de euro als munt heeft, en rekening houdend met de politieke richtsnoeren van de Eurogroep, ervoor zorgen dat zijn beleid consistent blijft met de aanbevelingen van de eurozone en gecoördineerd wordt met die van de andere lidstaten van de eurozone.

(31) In de context van het Europees Semester 2020 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Spanje verricht; deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2020. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma 2020 als het nationale hervormingsprogramma 2020 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Spanje zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Spanje, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(32) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2020 onderzocht en zijn advies[9] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.

(33) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2020 en het stabiliteitsprogramma 2020 onderzocht. In deze aanbevelingen wordt rekening gehouden met de noodzaak om de pandemie aan te pakken en het herstel te vergemakkelijken als eerste noodzakelijke stap om een aanpassing van de onevenwichtigheden mogelijk te maken. Aanbevelingen die rechtstreeks betrekking hebben op de macro-economische onevenwichtigheden welke de Commissie op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft vastgesteld, zijn in de aanbevelingen (1), (2) en (4) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Spanje in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:

1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid 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. De veerkracht en de capaciteit van het gezondheidszorgstelsel versterken met betrekking tot zorgpersoneel, kritieke medische producten en infrastructuur.

2. De werkgelegenheid ondersteunen door middel van regelingen voor het behoud van banen, doeltreffende stimulansen voor aanwerving van werknemers en ontwikkeling van vaardigheden. De bescherming tegen werkloosheid versterken, met name voor atypische werknemers. De dekking en de toereikendheid van regelingen inzake minimuminkomen en gezinssteun alsook de toegang tot digitaal leren verbeteren.

3. De maatregelen voor verschaffing van liquiditeit aan kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen op doeltreffende wijze ten uitvoer leggen, onder meer door late betalingen te vermijden. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te

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

bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name om onderzoek en ontwikkeling, schone en efficiënte opwekking en aanwending van energie, energie-infrastructuur, water- en afvalbeheer en duurzaam vervoer te bevorderen.

4. De coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus verbeteren en het kader voor overheidsopdrachten versterken om het herstel op een efficiënte manier te ondersteunen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter