C/2025/3983

20.8.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 8. juli 2025

om Spaniens økonomiske, sociale, beskæftigelsesmæssige, strukturelle og budgetmæssige politikker

(C/2025/3983)

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 Europa-Parlamentets og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 ([1]), særlig artikel 3, stk. 3,

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:

Generelle betragtninger

(1) I forordning (EU) 2024/1263, som trådte i kraft den 30. april 2024, præciseres formålet med rammen for økonomisk styring, som tager sigte på dels at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer, dels at forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Det fastsættes i forordningen, at Rådet og Kommissionen foretager multilateral overvågning inden for rammerne af det europæiske semester i overensstemmelse med målsætningerne og bestemmelserne i TEUF. Det europæiske semester indbefatter navnlig udformning samt overvågning af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger. Forordningen fremmer desuden det nationale ejerskab til finanspolitikken, og der lægges større vægt på det mellemfristede sigte sammen med en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som indeholder medlemsstatens finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den nationale valgperiodes varighed. Nettoudgiftskursen ([2]) i disse planer skal opfylde kravene i forordningen, herunder kravene om, at den offentlige gæld skal bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller at den skal forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordningen, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år.

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

([2]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: »nettoudgifter: offentlige udgifter«, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

(2) Europa-Parlamentets og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 ([3]), som oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten, trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager den til økonomisk og social genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der fremmer den grønne og den digitale omstilling og gør medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(3) Europa-Parlamentets og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([4]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på at udfase Unionens afhængighed af importen af fossile brændstoffer fra Rusland. Dette bidrager til at opnå energisikkerhed og diversificere Unionens energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Spanien tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(4) 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 nævnte forordnings artikel 19 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingsretningslinjerne i bilag V. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan ([5]), som blev ændret den 17. oktober 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige finansielle støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU ([6]). Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, har vedtaget 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 for den samme reform eller investering ikke er blevet tilbagerullet.

(5) Den 21. januar 2025 vedtog Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling om godkendelse af Spaniens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag ([7]). Planen blev forelagt i overensstemmelse med artikel 11 og artikel 36, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2024/1263, dækker perioden 2025-2028 og fremlægger en finanspolitisk tilpasning over syv år.

(6) Den 26. november 2024 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2025, hvori Spanien ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilken der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet samt et forslag til den fælles rapport om beskæftigelsen 2025, hvori gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne og principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet den 13. maj 2025 ([8]) og den fælles rapport om beskæftigelsen den 10. marts 2025.

(7) Den 29. januar 2025 offentliggjorde Kommissionen konkurrenceevnekompasset, som udgør en strategisk ramme med henblik på at styrke EU's globale konkurrenceevne i de næste fem år. Kompasset indeholder tre omstillingsforudsætninger for bæredygtig økonomisk vækst: i) innovation, ii) dekarbonisering og konkurrenceevne og iii) sikkerhed. For at mindske innovationskløften vil EU fremme den industrielle innovation, støtte vækst i opstartsvirksomheder gennem initiativer såsom opstarts- og opskaleringsstrategien for EU og fremme anvendelsen af avancerede teknologier som f.eks. kunstig intelligens og kvantecomputing. For at skabe en grønnere økonomi har Kommissionen præsenteret en omfattende handlingsplan for energi til overkommelige priser og en aftale om ren industri, som skal sikre, at omstillingen til ren energi forbliver omkostningseffektiv og konkurrencevenlig – særligt

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 og (EU) 2021/1755 og direktiv 2003/87/EF (EUT L 63 af 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan (ST 10150/21, ST 10150/21 ADD 1 REV 1).

([6]) Rådets gennemførelsesafgørelse af 17. oktober 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan (ST 13695/23 REV 1, ST 13695/23 ADD 1 REV 1).

([7]) Rådets henstilling af 21. januar 2025 om godkendelse af Spaniens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag (EUT C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

([8]) Rådets henstilling af 13. maj 2025 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

for energiintensive sektorer – og er en drivkraft for vækst. Unionen er fast besluttet på at styrke sine globale handelspartnerskaber, diversificere sine forsyningskæder og sikre adgang til kritiske råstoffer og rene energikilder for at mindske afhængighedsforholdene og øge sikkerheden. Disse prioriteter understøttes af horisontale katalysatorer, som består i reguleringsmæssig forenkling, uddybning af det indre marked, finansiering af konkurrenceevne, en opsparings- og investeringsunion, fremme af færdigheder og kvalitetsjob samt bedre koordinering af EU-politikker. Konkurrenceevnekompasset er afstemt med det europæiske semester, hvilket sikrer, at medlemsstaternes økonomiske politikker stemmer overens med Kommissionens strategiske målsætninger, og at der således skabes en fælles tilgang til økonomisk styring, der fremmer bæredygtig vækst, innovation og modstandsdygtighed i hele Unionen.

(8) I 2025 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Fuld gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne er fortsat vigtig for opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, idet planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, som er udstedt i de senere år. Disse landespecifikke henstillinger er fortsat lige relevante for vurderingen af de ændrede genopretnings- og resiliensplaner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2021/241.

(9) De landespecifikke henstillinger for 2025 dækker centrale økonomipolitiske udfordringer, som ikke håndteres i tilstrækkelig grad gennem de foranstaltninger, der indgår i genopretnings- og resiliensplanerne, idet der tages hensyn til relevante udfordringer identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2019-2024.

(10) Den 4. juni 2025 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Spanien 2025. Heri foretages der en vurdering af Spaniens fremskridt med efterlevelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, og der gøres status over Spaniens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse udpeges i landerapporten de mest presserende udfordringer, som Spanien står over for. Rapporten indeholder også en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af Unionens overordnede mål for 2030 vedrørende beskæftigelse, færdigheder og bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

Vurdering af den årlige statusrapport

(11) Den 21. januar 2025 rettede Rådet en henstilling til Spanien med følgende maksimale vækstrater i nettoudgifterne: 3,7 % i 2025, 3,5 % i 2026, 3,2 % i 2027 og 3,0 % i 2028, hvilket svarer til maksimale kumulerede vækstrater – beregnet med 2023 som basisår – på 9,2 % i 2025, 13,0 % i 2026, 16,6 % i 2027 og 20,1 % i 2028. Den 30. april 2025 forelagde Spanien sin årlige statusrapport ([9]) om overholdelsen af de anbefalede maksimale vækstrater i nettoudgifterne, gennemførelsen af det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, samt om gennemførelsen af reformer og investeringer som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af de landespecifikke henstillinger under det europæiske semester. Den årlige statusrapport afspejler også Spaniens halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan, jf. artikel 27 i forordning (EU) 2021/241.

(12) Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger udgør en eksistentiel udfordring for Den Europæiske Union. Kommissionen har anbefalet en koordineret aktivering af stabilitets- og vækstpagtens nationale undtagelsesklausul for at støtte EU's bestræbelser på at sikre en hurtig og betydelig forøgelse af forsvarsudgifterne, og Det Europæiske Råd bifaldt forslaget på sit møde den 6. marts 2025.

(13) Ifølge data valideret af Eurostat ([10]) faldt Spaniens offentlige underskud fra 3,5 % af BNP i 2023 til 3,2 % i 2024, mens den offentlige gæld faldt fra 105,1 % af BNP ved udgangen af 2023 til 101,8 % ved udgangen af 2024. Ifølge Kommissionens beregninger svarer denne udvikling til en vækstrate i nettoudgifterne på 3,5 % i 2024. Ifølge den årlige statusrapport anslår Spanien, at væksten i nettoudgifter udgjorde 4,1 % i 2024. Kommissionen anslår, at væksten i nettoudgifter var lavere end antaget i den årlige statusrapport. Forskellen mellem Kommissionens beregninger og de nationale myndigheders skøn skyldes et andet skøn over ændringen (fra 2023) i den nationale

([9]) De årlige statusrapporter 2025 findes på: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.
([10]) Eurostat – euroindikatorer, 22.4.2025.

medfinansiering af EU-programmer. Kommissionen anvender tal, som IGAE har indberettet til, og som er valideret af, Eurostat, mens Spanien anvender finansministeriets egne skøn. Ifølge Kommissionens estimater var den finanspolitiske kurs ([11]), som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, kontraktiv med 0,3 % af BNP i 2024. Den 4. juni 2025 vedtog Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF ([12]). I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Spanien, eftersom landets offentlige underskud i 2024 oversteg referenceværdien på 3 % af BNP. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet under hensyn til alle relevante forhold anses for at være opfyldt. På grundlag af denne vurdering og under hensyn til Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse, jf. artikel 126, stk. 4, i TEUF, agter Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt i juni at foreslå, at der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

(14) Ifølge den årlige statusrapport forventes der i det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for Spaniens budgetfremskrivninger, en realvækst i BNP på 2,6 % i 2025 og 2,2 % i 2026. Den årlige statusrapport indeholder makroøkonomiske fremskrivninger indtil 2028. Den årlige statusrapport indeholder ingen fremskrivninger af HICP ([13]). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes det reale BNP at stige med 2,6 % i 2025 og 2,0 % i 2026, mens HICP-inflationen ventes at ligge på 2,3 % i 2025 og 1,9 % i 2026.

(15) Ifølge den årlige statusrapport ventes det offentlige underskud at falde til 2,8 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at falde til 101,7 % ved udgangen af 2025. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 4,1 % i 2025. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der et offentligt underskud på 2,8 % af BNP i 2025. Faldet i underskuddet i 2025 afspejler hovedsagelig den fuldstændige udfasning af energistøtteforanstaltningerne og virkningen af nyligt vedtagne skattereformer. Ifølge Kommissionens beregninger svarer dette til en vækst i nettoudgifterne på 4,2 % i 2025. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være ekspansiv med 0,3 % af BNP i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at falde til 100,9 % ved udgangen af 2025. Faldet i gældskvoten i 2025 afspejler hovedsagelig en nominel BNP-vækst, der overstiger omkostningerne til gældsservicering.

(16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 forventes der at blive finansieret offentlige udgifter med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,1 % af BNP i 2025 sammenlignet med 0,8 % af BNP i 2024. De udgifter, der finansieres med ikketilbagebetalingspligtig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer uden direkte indvirkning på Spaniens offentlige saldo og offentlige gæld.

(17) Spaniens offentlige forsvarsudgifter udgjorde 1,0 % af BNP i 2021, 1,1 % af BNP i 2022 og 0,9 % af BNP i 2023 ([14]). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes forsvarsudgifterne at udgøre 1,0 % af BNP i 2024 og 1,3 % af BNP i 2025. Dette svarer til en stigning på 0,3 procentpoint af BNP i forhold til 2021.

(18) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes nettoudgifterne i Spanien at stige med 4,2 % i 2025 og med 7,9 % i 2024 og 2025 samlet set. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 ventes væksten i nettoudgifter i Spanien i 2025 at ligge over den anbefalede maksimale vækstrate med en afvigelse ([15]) på 0,2 % af BNP på årsbasis. Den forventede afvigelse overstiger ikke tærsklen på 0,3 % af BNP for den årige afvigelse. Når 2024 og 2025 betragtes samlet, forventes den kumulative vækstrate for nettoudgifterne at ligge under den anbefalede maksimale vækstrate.

([11]) Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem, der finansieres nationalt, og dem, der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

([12]) Rapport fra Kommissionen udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (COM (2025) 615 final, 4.6.2025).

([13]) I den årlige statusrapport medtager de spanske myndigheder kun tal for deflatoren for det private forbrug, som forventes at være 2,7 % i 2025 og 2,4 % i 2026.

([14]) Eurostat, offentlige udgifter opdelt efter formålsklassifikationen for offentlig forvaltning og service (COFOG). På grund af metodologiske forskelle mellem COFOG- og NATO-definitionerne kan udgifter baseret på COFOG-definitionen afvige fra de udgifter, der er baseret på NATO-definitionen.

([15]) Fra 2026 vil disse tal fremgå af den kontrolkonto, der er oprettet i henhold til artikel 22 i forordning (EU) 2024/1263.

(19) Den årlige statusrapport indeholder ingen budgetfremskrivninger efter 2025. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2025 et offentligt underskud på 2,5 % af BNP i 2026. Faldet i underskuddet i 2026 afspejler hovedsagelig det forventede ophør af de oversvømmelsesrelaterede nødforanstaltninger. Denne udvikling svarer til en vækst i nettoudgifterne på 3,9 % i 2026. Ifølge Kommissionens estimater forventes den finanspolitiske kurs, som omfatter både nationalt finansierede og EU-finansierede udgifter, at være stort set neutral i 2026. Den offentlige gældskvote ventes ifølge Kommissionen at falde til 100,8 % ved udgangen af 2026.

(20) I henstillingen om godkendelse af Spaniens mellemfristede plan præciseres det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen af tilpasningsperioden, sammen med en tidsplan for gennemførelsen heraf. De omfatter eksisterende og intensiverede foranstaltninger fra genopretnings- og resiliensplanen såsom reformer på skatteområdet og til bekæmpelse af skattesvig, reformer til forbedring af kvaliteten af de offentlige udgifter og investeringer på områderne digital omstilling, grøn omstilling og produktivitet samt yderligere reformer og investeringer såsom indførelse af en fælles ramme for erhvervsregulering, indførelse af obligatoriske elektroniske fakturaer og investeringer i menneskelig kapital og fysisk kapital. Under hensyntagen til de oplysninger, som Spanien har fremlagt i sin årlige statusrapport, finder Kommissionen, at gennemførelsen af det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, og som skulle have været gennemført senest den 30. april 2025, er blevet gennemført med undtagelse af visse elementer i foranstaltning C28.R3 i Spaniens genopretnings- og resiliensplan og den tilhørende milepæl for skattereformernes ikrafttræden, der er afledt af anbefalingerne fra ekspertgruppen eller andre analyser fra finansministeriet.

Vigtigste politiske udfordringer

(21) Den demografiske udvikling forventes at føre til en betydelig stigning i de offentlige udgifter til sundhedspleje, langtidspleje og pensioner. Den overordnede finanspolitiske konsolidering kræver yderligere reformer for at modernisere og tilpasse skattesystemet på områder som forbrugsafgifter, personlig indkomstskat og miljøbeskatning i overensstemmelse med skattereformerne under genopretnings- og resiliensplanen og den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. Den vigtigste kilde til skatteindtægter i Spanien i 2022 var skatter på arbejde (50,5 % af skatteindtægterne i 2022). Indtægterne fra skat på arbejde udgjorde 19,1 % af BNP i 2022 (EU-gennemsnit: 17,3 %, og gennemsnit for euroområdet: 17,7 %). Spanien er et af de EU-lande, der har de laveste indtægter fra forbrugsafgifter (9,7 % af BNP mod 10,9 % i EU i 2022). Miljøafgifterne ligger også under EU-gennemsnittet: 1,52 % af BNP mod 2,02 % af BNP i EU i 2022. Det spanske skattesystem internaliserer ikke i tilstrækkelig grad de miljøomkostninger, der er forbundet med brugen af vand og diesel. Reformerne, der har til formål at øge de indirekte skatters rolle (forbrug og miljø), vil sikre skatteindtægter og støtte jobskabelsen og den økonomiske aktivitet fremover og samtidig mindske de økonomiske forvridninger som følge af den store vægtning af skatter på arbejde. Rationaliseringen af skattefordele ville være et redskab til at forenkle forbrugsbeskatningen og mindske det momspolitiske gab. Skatte- og socialsikringssystemet reducerede ginikoefficienten i 2022 med 7,6 procentpoint, hvilket var tæt på EU-gennemsnittet på 7,9 procentpoint. Alligevel rangerer Spanien som nr. 18 i gini-indekset for indkomstfordelingen før sociale overførsler og som nr. 21 i fordelingen af den samlede disponible indkomst. Den sociale samhørighed ville blive yderligere forbedret gennem yderligere tilpasninger af progressiviteten i den personlige indkomstskat og formueskatterne.

(22) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og med kriterium 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 forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er afgørende at afslutte den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, inden for denne stramme tidshorisont for at styrke Spaniens langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling og samtidig sikre social retfærdighed. Kommissionens meddelelse NextGenerationEU – Frem mod 2026, der blev vedtaget den 4. juni 2025, præciserer den gældende tidsplan for facilitetens afslutning og indeholder en vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de kan maksimere gennemførelsen senest den 31. august 2026, herunder om, hvordan de yderligere kan strømline deres genopretnings- og resiliensplaner, fastsætter, hvilke vigtigste muligheder der skal overvejes, når de revideres, og understreger betydningen af omhyggelig fælles planlægning forud for indgivelsen af de sidste betalingsanmodninger i 2026. Spanien har allerede gjort fremskridt med gennemførelsen af reformerne og investeringerne i sin genopretnings- og resiliensplan. For at opfylde tilsagnene i genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det vigtigt, at Spanien intensiverer gennemførelsen af reformer og investeringer ved at sætte ind over for relevante udfordringer. Planens størrelse og kompleksitet kræver en specifik målrettet indsats for at sikre rettidig gennemførelse af reformer og investeringer. Der er behov for særlig opmærksomhed for at tackle udfordringerne i forbindelse med absorptionskapaciteten, navnlig i betragtning af koncentrationen af investeringer hen imod slutningen af gennemførelsesperioden. Disse udfordringer forværres yderligere af den betydelige mængde midler, der kanaliseres gennem finansielle instrumenter under den ændrede genopretnings- og resiliensplan. Fremme af en bedre koordinering mellem de forskellige forvaltningsniveauer

sammen med strømlining af procedurerne vil bidrage til at fremskynde udnyttelsen af midlerne og sikre, at støtten hurtigt når ud til de endelige støttemodtagere. Det er fortsat afgørende, at lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre relevante interessenter inddrages systematisk for at sikre et bredt ejerskab til og således en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen.

(23) Tempoet i gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i Spanien, som omfatter støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) og Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), er taget til. Det er vigtigt at fortsætte bestræbelserne på at sikre en hurtig gennemførelse af disse programmer og samtidig opnå de størst mulige konkrete resultater. Spanien har allerede truffet foranstaltninger inden for rammerne af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken for at styrke konkurrenceevne og vækst og samtidig styrke den sociale samhørighed. Samtidig står Spanien fortsat over for udfordringer, herunder udfordringer, der vedrører fremme af innovation og konkurrenceevne i forbindelse med industriel omstilling, opkvalificering af arbejdstagere og fremme af STEM på uddannelsesområdet samt forbedring af adgangen til økonomisk overkommelige boliger i større byer og turismeintensive områder samt øget vandresiliens, især i Middelhavsområdet og på De Kanariske Øer. Det er også afgørende at sikre en effektiv gennemførelse af børnegarantien. I henhold til artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060 skal Spanien – som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken – gennemgå hvert enkelt program under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2024. Ved de forslag fra Kommissionen, som blev vedtaget den 1. april 2025 ([16]), blev fristen for indgivelse af vurderingen – for hvert program – af resultatet af midtvejsgennemgangen forlænget til efter den 31. marts 2025. Forslagene skaber desuden større fleksibilitet med hensyn til at bidrage til at fremskynde programgennemførelsen og øge incitamenterne for medlemsstaterne til at afsætte midler fra samhørighedspolitikken til fem af Unionens prioriterede strategiske områder, nemlig konkurrenceevne inden for strategiske teknologier, forsvar, boliger, vandresiliens og energiomstilling, og til investeringer i færdigheder i prioriterede sektorer, samtidig med at der fortsat fokuseres på personer i de mest sårbare situationer i ESF+-programmer.

(24) Platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) giver mulighed for at investere inden for en central strategisk EU-prioritet ved at styrke EU's konkurrenceevne. STEP kanaliseres gennem 11 eksisterende EU-fonde. Medlemsstaterne kan også bidrage til InvestEU-programmet, som støtter investeringer i prioriterede områder. Spanien kan udnytte disse initiativer bedst muligt til at støtte udviklingen eller fremstillingen af kritiske teknologier, herunder rene og ressourceeffektive teknologier.

(25) Ud over de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-midler er rettet mod, står Spanien over for flere yderligere udfordringer relateret til erhvervsklimaet, retsvæsenets effektivitet, grænseoverskridende energiinfrastruktur, vandforvaltning og vandresiliens, knaphed på boliger, adgang til socialt boligbyggeri, social retfærdighed (navnlig med hensyn til børnefattigdom), mangel på kvalificeret arbejdskraft og skolefrafald.

(26) Det fremgår af konkurrenceevnekompasset, at alle institutioner på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan skal yde en betydelig indsats for at skabe enklere regler og hurtigere administrative procedurer. Kommissionen har fastsat ambitiøse mål for reduktion af den administrative byrde – mindst 25 % generelt og mindst 35 % for SMV'er – og har indført nye redskaber, som skal hjælpe med at nå disse mål, bl.a. systematisk stresstestning af EU-lovgivningen og øget dialog med interessenter. Spanien er også nødt til at yde en indsats for at opfylde disse ambitioner. 71 % af virksomhederne mener, at kompleksiteten af de administrative procedurer er et problem for deres virksomhed, når de driver forretning i Spanien ([17]). Spanien har mulighed for at forenkle lovgivningen og mindske den administrative byrde for erhvervslivet. Mængden af regler i Spanien er steget i de seneste år, og der er sket en betydelig stigning som følge af virkningerne af covid-19. Alene i 2022 vedtog den spanske forvaltning 11 775 nye normer. Et stort flertal af virksomhederne i Spanien ser regulering som en væsentlig hindring for investeringer. Spanien er nødt til at forbedre erhvervsklimaet ved at forbedre koordineringen mellem områder og forvaltningsniveauer, ved at fjerne lovgivningsmæssige hindringer på alle niveauer og ved at lette den administrative byrde på den daglige drift. Spaniens forslag til et »20. regime« har potentiale til at forbedre erhvervsklimaet for virksomheder.

(27) Spanien har taget vigtige skridt til at forbedre effektiviteten i retssystemet, men der er stadig udfordringer. Selv om de reformer, der er planlagt i Spaniens genopretnings- og resiliensplan, bidrager til at øge retsvæsenets effektivitet, tager det stadig lang tid at afgøre sager ved civil- og handelsretterne. Dette kan resultere i økonomisk ineffektivitet på en lang række områder, f.eks. mindre funktionelle ejendomsmarkeder, mindre iværksætteri og lavere kredittilgænge-

([16]) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/1058 og (EU) 2021/1056 for så vidt angår særlige foranstaltninger til at adressere strategiske udfordringer i forbindelse med midtvejsgennemgangen (COM(2025) 123 final).

([17]) »Businesses« attitudes towards corruption in the EU", Flash-rapport, Eurobarometerrapport (april 2024).

lighed. Det ville være gavnligt at forbedre retssystemets effektivitet, f.eks. ved at øge de menneskelige og materielle ressourcer og opnå et ensartet digitaliseringsniveau i de forskellige områder.

(28) For at styrke konkurrenceevnen for virksomheder i Spanien er det afgørende at tackle de hindringer, der hæmmer virksomhedernes vækst og drift, især for mindre og nyere virksomheder. Ud over de reformer, som Spanien har vedtaget i forbindelse med genopretnings- og resiliensplanen, såsom loven om virksomhedsetablering og vækst og loven om nystartede virksomheder, er der behov for yderligere tiltag for at mindske de finansielle og administrative hindringer for virksomhedsvækst. Der er et betydeligt potentiale for at forbedre det inter-administrative samarbejde, navnlig om reguleringsmæssige og administrative procedurer, der har direkte indvirkning på forretningsaktiviteter. Navnlig afholder forskelle i regulering mellem områder virksomheder fra at ekspandere på tværs af regioner samtidig, hvilket begrænser mulighederne for innovation, vækst, specialisering og effektivitetsgevinster. Selv om Spanien klarer sig godt med hensyn til videnskabelig ekspertise og har et forskningssystem, der tiltrækker både indenlandske og udenlandske talenter, ligger landet fortsat under EU-gennemsnittet for den samlede innovation. Spanien klarer sig også fortsat dårligere med hensyn til forbindelserne mellem videnskab og erhvervsliv. Specifikt ligger udgifterne til forskning og udvikling, navnlig private investeringer i forskning og udvikling, fortsat et godt stykke under EU-gennemsnittet, og de er ujævnt fordelt på tværs af regionerne. De seneste offentlige støtteordninger til støtte for private FoU-investeringer har en begrænset udbredelse på grund af deres kompleksitet og den uforholdsmæssigt store administrative byrde, de pålægger potentielle støttemodtagere.

(29) Store dele af landet oplever vandstress, og efterspørgslen efter vand fra især landbrug, turisme og energi overstiger de vandressourcer, der er til rådighed under bæredygtige forhold. Ud over de investeringer og reformer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-fonde i Spanien er rettet mod, er forbedring af vandforvaltningen fortsat et stort problem i Spanien, navnlig med hensyn til vandstyring, rehabilitering af vandområder og vandeffektivitet. Desuden vil mekanismer til forbedring af koordineringen mellem de forskellige forvaltningsniveauer, herunder foranstaltninger til at støtte effektiv gennemførelse og håndhævelse, bidrage til, at de eksisterende foranstaltninger opfylder deres fulde potentiale.

(30) Klimarisici påvirker Spaniens økonomi og samfund direkte, og der er et stort antal dødsfald og økonomiske tab som følge af vejr- og klimarelaterede ekstreme hændelser. Der er behov for yderligere investeringer i infrastruktur for at gøre vandsystemet mere modstandsdygtigt. Foregribelse af og tilpasning til de negative virkninger af klimaændringer såsom oversvømmelser, kyst- og jorderosion, ørkendannelse, tørke, hedebølger og skovbrande er fortsat en central udfordring i Spanien. En intensivering af dette arbejde vil også forbedre landets vandresiliens.

(31) Naturforringelse udgør en betydelig risiko for Spaniens økonomi og konkurrenceevne. Spanien har den højeste grad af afhængighed af økosystemtjenester i EU, og flere sektorer såsom landbrug, fiskeri, byggeri og vandforsyning er fuldt ud afhængige af økosystemtjenester. Hvis økosystemernes kapacitet til at levere tjenester ikke opretholdes, kan det medføre betydelige omkostninger eller endda standse produktionen i disse sektorer. Beskyttelse og genopretning af vigtige økosystemer vil sikre disse økonomiske sektorers konkurrenceevne på lang sigt. Specifikt har landbrugsfødevaresystemet fortsat betydelige klima- og miljøvirkninger, hvilket berettiger yderligere foranstaltninger til støtte for udbredelsen af bæredygtige landbrugsmetoder.

(32) Spanien gør fremskridt med udrulningen af vedvarende energi og har en af de største installerede vind- og solenergikapaciteter i EU. Sammenkoblingen af Spaniens elnet med andre lande i 2025 (på under 5 %) ligger stadig betydeligt under sammenkoblingsmålene for 2030 (15 %). En fortsat udvikling af net og lagringsløsninger vil bidrage til at støtte integrationen af vedvarende energi i det spanske energimiks.

(33) Boligknapheden og dens indvirkning på boligpriserne påvirker husholdningernes disponible indkomst og udgør en udfordring, navnlig for lavindkomstfamilier og unge. Ifølge data fra den spanske centralbank bruger knap 40 % af spanske lejere 40 % af deres indkomst på leje og forsyningstjenester sammenlignet med et EU-gennemsnit på 27 %, og den spanske økonomi er præget af et boligunderskud på omkring 600 000 boliger. Reformen af jordlovgivningen, som endnu ikke er gennemført, vil lette opførelsen af nye boliger ved at reducere behandlingstiderne, fremme stabiliteten i lovgivningen og fjerne unødvendige administrative flaskehalse. Yderligere fremme af innovative byggemetoder kan bidrage til at øge produktiviteten og støtte boligudbuddet. Det er afgørende at forebygge mangel på arbejdskraft i byggesektoren, da over 50 % af arbejdsgiverne i sektoren – ifølge den spanske centralbank – rapporterer om vanskeligheder med at finde arbejdstagere.

(34) Der er mangel på økonomisk overkommelige og sociale boliger, som ligger betydeligt under EU-gennemsnittet. Det er vigtigt at gøre op med de faktorer, der begrænser udbuddet, for at sætte gang i boligbyggeriet og udbygge udlejningsmarkedet. Der bør fokuseres på hurtig tilvejebringelse af økonomisk overkommelige boliger, navnlig for unge og lavindkomsthusstande. Ifølge den spanske nationalbank udgør sociale lejeboliger kun 1,5 % af den samlede boligmasse, hvilket er et godt stykke under EU-gennemsnittet på 9 %. Frigørelse af offentlig jord, udvidelse af andelen af sociale lejeboliger og øget finansiering af økonomisk overkommelige og sociale boliger vil øge tilgængeligheden af boliger.

(35) I en kontekst med høj risiko for fattigdom og social udstødelse er børnefattigdom en betydelig strukturel udfordring for social retfærdighed og den fremtidige konkurrenceevne. Mere end hvert tredje barn er i fare for at ende i fattigdom eller blive socialt udstødt. De hårdest ramte er børn med migrant- eller romabaggrund, børn i husstande med enlige forsørgere, børn, hvis forældre har et lavt eller mellemhøjt uddannelsesniveau, og børn fra husstande med lav arbejdsintensitet. Alvorlige materielle og sociale afsavn ligger også på et højt niveau og er over EU-gennemsnittet. Der er potentiale til at forbedre børns velfærd ved at sikre mere lige adgang til samt mere effektiv og målrettet ydelse af social støtte og indkomstbeskyttelsesforanstaltninger. En styrkelse og fremskyndelse af gennemførelsen af børnegarantien samt sikring af adgang til grundlæggende tjenester såsom skolemåltider og boliger kan bidrage til at afbøde virkningerne af børnefattigdom og forhindre, at ugunstige vilkår går i arv fra generation til generation. Minimumsindkomstordningen (Ingreso Mínimo Vital – IMV) og børnebidragstillægget (Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI) er afgørende redskaber til at mindske fattigdom, og der er i de seneste år gjort en fortsat indsats for at styrke gennemførelsen af disse. Ikke desto mindre kan øget bevidsthed og reduktion af administrative hindringer øge de stadig lave udnyttelsesgrader og afhjælpe ineffektivitet. Indvirkningen af sociale overførsler (eksklusive pensioner) på fattigdomsbekæmpelse, herunder børnefattigdom, er blandt de laveste i EU. På trods af visse forbedringer er indkomstuligheden fortsat høj og ligger over EU-gennemsnittet, og omfordelingseffekten af skatter og ydelser er også begrænset. En forbedring af udformningen af de nuværende børnerelaterede skattefradrag giver mulighed for at styrke støtten til de mest sårbare. Øget målrettet støtte til familier og børn og mindskelse af vedvarende regionale forskelle kan bidrage til at forbedre de sociale resultater. Hvis der tages fat på disse udfordringer, vil det også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens landeanalyse i anden fase på grundlag af rammen for social konvergens ([18]).

(36) Fortsatte hindringer påvirker overgangen fra uddannelse til arbejde inden for både erhvervsuddannelse og skoleuddannelse, navnlig på mellemniveau, og universitetsuddannelse. Et lavt niveau af grundlæggende færdigheder og en høj andel af elever, der forlader skolen tidligt, er fortsat presserende problemer. En betydelig andel af 15-årige underpræsterer i matematik, læsning og naturvidenskab. Kun få elever opnår toppræstationer, hvilket bringer den fremtidige produktivitet og konkurrenceevne i fare. På trods af en stigende indskrivning på erhvervsuddannelser er indskrivningen på sekundæruddannelser på andet trin og vekseluddannelser fortsat begrænset. Den lave beskæftigelsesfrekvens for færdiguddannede fra erhvervsuddannelser med kvalifikationer på mellemhøjt niveau og den lave andel af voksne med kvalifikationer på mellemniveau peger i retning af et underliggende misforhold mellem udbudte og efterspurgte færdigheder. Indskrivningen på erhvervsuddannelser falder i takt med en højere alder og et lavere uddannelsesniveau, hvilket forværrer ulighederne, navnlig for ældre voksne, mænd og personer med et lavt kvalifikationsniveau. Den lave udbredelse af voksenuddannelse mindsker mulighederne for at tilpasse sig skiftende behov på arbejdsmarkedet og underminerer dermed også produktiviteten og konkurrenceevnen.

(37) Andelen af børn, der er indskrevet i førskoleundervisning og børnepasning, stiger fortsat, men der er stadig regionale forskelle. Der er også betydelige regionale forskelle med hensyn til at opnå grundlæggende færdigheder. Ligeledes er elever, der forlader skolen tidligt, fortsat en udfordring, idet der stadig er forskelle på regionalt plan og mellem kønnene.

(38) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2025, at euromedlemsstaterne træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen fra 2025 om den økonomiske politik i euroområdet. For Spanien bidrager henstilling 2, 3, 4 og 6 til at efterkomme den første henstilling om konkurrenceevne i henstillingen om euroområdet, mens henstilling 4, 5 og 6 bidrager til at efterkomme den anden henstilling om modstandsdygtighed, og henstilling 1 bidrager til at efterkomme den tredje henstilling om makroøkonomisk og finansiel stabilitet i 2025-henstillingen,

([18]) SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2025.

HENSTILLER, at Spanien i 2025 og 2026 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. øge de samlede forsvars- og sikkerhedsudgifter og styrke det overordnede forsvarsberedskab, samtidig med at gældsholdbarheden sikres, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 6. marts 2025; overholde de maksimale vækstrater i nettoudgifterne som henstillet af Rådet den 21. januar 2025; gennemføre det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for den forlængede tilpasningsperiode, som henstillet af Rådet den 21. januar 2025; styrke den finanspolitiske holdbarhed yderligere ved at revidere og forenkle skattesystemet, herunder ved at flytte en del af skattebyrden fra arbejde til beskatning af miljø, forbrug og fast ejendom, for at støtte økonomisk vækst og beskæftigelse, samhørighed og den grønne og digitale omstilling

2. i lyset af de gældende frister for en rettidig gennemførelse af reformer og investeringer inden for rammerne af forordning (EU) 2021/241 fremskynde gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet; fremskynde gennemførelsen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken (EFRU, FRO, ESF+), idet der bygges på de muligheder, som midtvejsgennemgangen giver, hvor det er relevant; udnytte EU-instrumenterne bedst muligt, herunder mulighederne under InvestEU og platformen for strategiske teknologier for Europa, med henblik på at øge konkurrenceevnen

3. forenkle reguleringen, forbedre reguleringsværktøjerne og mindske den administrative byrde samt den lovgivningsmæssige fragmentering på tværs af regionerne; øge retsvæsenets effektivitet ved at strømline retssager og ved yderligere at digitalisere retssystemet i alle regioner; fremme virksomhedsetablering, innovation og ekspansion ved at støtte investeringer i forskning og innovation og stærkere forbindelser mellem videnskab og erhvervsliv

4. forbedre vandforvaltningen for bedre at kunne håndtere tilpasningen til de nuværende og fremtidige virkninger af klimaændringerne ved at styrke koordineringen på tværs af alle forvaltningsniveauer og administrative organer og ved at opskalere løsninger til reduktion af tørke- og oversvømmelsesrisici og bæredygtig vandforvaltning i landbruget, ved at øge vandeffektiviteten og udvide infrastrukturinvesteringerne og ved at støtte anvendelsen af naturbaserede løsninger; investere i energilagring, eltransmission og eldistribution og i sammenkoblingen af elnet på tværs af grænserne

5. øge boligudbuddet ved at fuldføre reformen af jordlovgivningen, reducere sagsbehandlingstiderne, fjerne administrative flaskehalse og afhjælpe manglen på arbejdskraft i byggesektoren; styrke udbuddet af sociale boliger og boliger til overkommelige priser

6. bekæmpe børnefattigdom og samtidig forbedre effektiviteten, dækningen og tilstrækkeligheden af sociale overførsler og social bistand; reducere manglen på kvalificeret arbejdskraft og misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer ved at styrke muligheden for vekseluddannelse og for livslang læring, navnlig for lavtuddannede; forbedre de grundlæggende færdigheder og tackle problemet med skolefrafald under hensyntagen til regionale forskelle.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 2025.

På Rådets vegne

S. LOSE

Formand