C/2025/3983

20.8.2025

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 8 juli 2025

om Spaniens ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

(C/2025/3983)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 ([1]), särskilt artikel 3.3,

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:

Allmänna överväganden

(1) I förordning (EU) 2024/1263, som trädde i kraft den 30 april 2024, anges målen för den ekonomiska styrningen, som syftar till att främja sunda och hållbara offentliga finanser och en hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar samt förebygga alltför stora offentliga underskott. Enligt förordningen ska rådet och kommissionen genomföra multilateral övervakning inom ramen för den europeiska planeringsterminen i enlighet med de mål och krav som anges i EUF-fördraget. Den europeiska planeringsterminen omfattar i synnerhet utformning av landsspecifika rekommendationer samt övervakning av genomförandet av dessa. Förordningen främjar också nationellt ägarskap av finanspolitiken och betonar dess medelfristiga inriktning, i kombination med en effektivare och mer enhetlig efterlevnadskontroll. Varje medlemsstat måste till rådet och kommissionen lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan som innehåller dess åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och som omfattar en period på fyra eller fem år, beroende på längden på den nationella valperioden. Nettoutgiftsbanan ([2]) i dessa planer måste överensstämma med kraven i förordningen, däribland kraven på att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana, eller att den bibehålls på en sund nivå under 60 % av bruttonationalprodukten (BNP) och att den minskar och/eller håller det offentliga underskottet under fördragets referensvärde på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordningen får anpassningsperioden förlängas med upp till tre år.

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

([2]) Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263: *nettoutgifter*: offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

(2) Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 ([3]), genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med prioriteringarna för den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken gynnar faciliteten den ekonomiska och sociala återhämtningen och driver på hållbara reformer och investeringar, i synnerhet för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

(3) Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 ([4]) (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Spanien har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella plan för återhämtning och resiliens för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

(4) Den 30 april 2021 lämnade Spanien in sin nationella plan för återhämtning och resiliens till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i den förordningen bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan ([5]), som ändrades enligt artikel 18.2 den 17 oktober 2023 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet ([6]). Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 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 måste tidigare uppnådda delmål och mål för samma reform eller investering förbli uppnådda.

(5) Den 21 januari 2025 antog rådet, på kommissionens rekommendation, en rekommendation om godkännande av Spaniens nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan ([7]). Planen lämnades in i enlighet med artiklarna 11 och 36.1 a i förordning (EU) 2024/1263. Den omfattar perioden 2025–2028 och beskriver en finanspolitisk anpassning över sju år.

(6) Den 26 november 2024 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, 2025 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Spanien inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2025 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet ([8]) den 13 maj 2025 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 10 mars 2025.

(7) Den 29 januari 2025 offentliggjorde kommissionen konkurrenskraftskompassen, en strategisk ram som syftar till att stärka EU:s globala konkurrenskraft under de kommande fem åren. I konkurrenskraftskompassen identifieras de tre förutsättningarna för hållbar ekonomisk tillväxt: i) innovation, ii) utfasning av fossila bränslen och konkurrenskraft och iii) säkerhet. För att överbrygga innovationsgapet strävar EU efter att främja industriell innovation, stödja startupföretags tillväxt genom initiativ som EU:s strategi för startupföretag och expanderande företag och främja införandet av avancerad teknik som artificiell intelligens och kvantdatorteknik. I strävan efter en grönare ekonomi har kommissionen utarbetat en omfattande handlingsplan för överkomliga energipriser och en giv för en ren industri som säkerställer att övergången till ren energi förblir kostnadseffektiv och konkurrenskraftsfrämjande, särskilt för

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

([4]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan (ST 10150/21, ST 10150/21 ADD 1 REV 1).

([6]) Rådets genomförandebeslut av den 17 oktober 2023 om ändring av genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan (ST 13695 23 REV 1 och ST 13695/23 ADD 1 REV 1).

([7]) Rådets rekommendation av den 21 januari 2025 om godkännande av Spaniens nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan (EUT C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj).

([8]) Rådets rekommendation av den 13 maj 2025 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

energiintensiva sektorer, och är en drivkraft för tillväxt. För att minska alltför stora beroenden och öka säkerheten har unionen åtagit sig att stärka de globala handelspartnerskapen, diversifiera leveranskedjorna och säkra tillgången till kritiska råvaror och rena energikällor. Dessa prioriteringar stöds av övergripande möjliggörande faktorer, nämligen förenkling av lagstiftningen, fördjupning av den inre marknaden, finansiering av konkurrenskraft och en spar- och investeringsunion, främjande av kompetens och arbetstillfällen av hög kvalitet samt bättre samordning av EU:s politik. Konkurrenskraftskompassen är anpassad till den europeiska planeringsterminen, vilket säkerställer att medlemsstaternas ekonomiska politik är förenlig med kommissionens strategiska mål och skapar en enhetlig strategi för ekonomisk styrning som främjar hållbar tillväxt, innovation och resiliens i hela unionen.

(8) Under 2025 fortsätter den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av planerna för återhämtning och resiliens är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. Dessa landsspecifika rekommendationer är alltjämt lika relevanta för bedömningen av de planer för återhämtning och resiliens som ändrats i enlighet med artikel 21 i förordning (EU) 2021/241.

(9) De landsspecifika rekommendationerna för 2025 omfattar de viktigaste ekonomisk-politiska utmaningarna som inte i tillräcklig utsträckning hanteras genom åtgärder i planerna för återhämtning och resiliens, med beaktande av de relevanta utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2019–2024.

(10) Den 4 juni 2025 offentliggjorde kommissionen 2025 års landsrapport för Spanien. Rapporten innehöll en bedömning av Spaniens framsteg med de relevanta landsspecifika rekommendationerna och en utvärdering av Spaniens genomförande av planen för återhämtning och resiliens. På grundval av denna analys identifierades i landsrapporten de mest akuta utmaningar som Spanien står inför. I landsrapporten bedömdes också Spaniens framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och uppnåendet av unionens överordnade mål för 2030 om sysselsättning, kompetens och minskad fattigdom och social utestängning samt framstegen med att uppnå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.

Bedömning av den årliga lägesrapporten

(11) Den 21 januari 2025 rekommenderade rådet följande maximala ökningstakter för nettoutgifter för Spanien: 3,7 % för 2025, 3,5 % för 2026, 3,2 % för 2027 och 3,0 % för 2028, vilket motsvarar de maximala kumulativa ökningstakter som beräknats med 2023 som basår till 9,2 % för 2025, 13,0 % för 2026, 16,6 % för 2027 och 20,1 % för 2028. Den 30 april 2025 lämnade Spanien in sin årliga lägesrapport ([9]), om efterlevnad av de rekommenderade maximala ökningstakterna för nettoutgifter, genomförandet av den uppsättning reformer och investeringar som ligger till grund för förlängningen av anpassningsperioden, samt genomförandet av reformer och investeringar som åtgärd mot de huvudsakliga utmaningar som identifierats i den europeiska planeringsterminens landsspecifika rekommendationer. Den årliga lägesrapporten återspeglar också Spaniens halvårsvisa rapporter om de framsteg som gjorts när det gäller att uppfylla planen för återhämtning och resiliens i enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241.

(12) Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess konsekvenser är en existentiell utmaning för EU. Kommissionen har rekommenderat en aktivering av den nationella undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten på ett samordnat sätt till stöd för EU:s insatser för att uppnå en snabb och betydande ökning av försvarsutgifterna. Detta förslag togs emot positivt av Europeiska rådet den 6 mars 2025.

(13) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat ([10]) ökade Spaniens offentliga underskott från ett underskott på 3,5 % av BNP 2023 till ett underskott på 3,2 % 2024, samtidigt som den offentliga bruttoskulden minskade från 105,1 % av BNP i slutet av 2023 till 101,8 % i slutet av 2024. Enligt kommissionens beräkningar motsvarar denna utveckling en ökningstakt för nettoutgifter på 3,5 % under 2024. I den årliga lägesrapporten uppskattar Spanien nettoutgiftsökningen 2024 till 4,1 %. Kommissionen uppskattar att nettoutgiftsökningen var lägre än i den årliga lägesrapporten. Skillnaden mellan kommissionens beräkningar och de nationella myndigheternas uppskattningar beror på olika

([9]) De årliga lägesrapporterna för 2025 finns på följande webbplats: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_sv.

([10]) Eurostats euroindikatorer, 22.4.2025.

uppskattningar av förändringen (från 2023) av den nationella samfinansieringen av EU-program. Kommissionen använder siffror som Eurostat fått rapporterade av IGAE och validerat, medan Spanien använder finansministeriets egna uppskattningar. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen ([11]), som omfattar både nationellt finansierade och EU-finansierade utgifter, kontraktiv med 0,3 % av BNP under 2024. Den 4 juni 2025 antog kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget ([12]). I rapporten bedömdes Spaniens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2024 översteg referensvärdet på 3 % av BNP. I rapporten drogs slutsatsen att med beaktande av alla relevanta faktorer, bedöms underskottskriteriet vara uppfyllt. Mot bakgrund av denna bedömning och efter att ha beaktat ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande enligt artikel 126.4 i EUF-fördraget, avser kommissionen i detta skede inte att i juni föreslå att ett förfarande vid alltför stora underskott inleds för Spanien.

(14) Enligt den årliga lägesrapporten förväntas i det makroekonomiska scenario som ligger till grund för Spaniens budgetprognoser en real BNP-tillväxt på 2,6 % 2025 och 2,2 % 2026. Den årliga lägesrapporten innehåller makroekonomiska prognoser fram till 2028. I den årliga lägesrapporten ingår inte prognoser av HIKP ([13]). Enligt kommissionens vårprognos 2025 beräknas BNP i fasta priser öka med 2,6 % 2025 och 2,0 % 2026, och HIKP-inflationen ligga på 2,3 % 2025 och 1,9 % 2026.

(15) I den årliga lägesrapporten förväntas det offentliga underskottet minska till 2,8 % av BNP 2025, och den offentliga skulden i förhållande till BNP väntas minska till 101,7 % av BNP i slutet av 2025. Denna utveckling motsvarar en nettoutgiftsökning på 4,1 % 2025. Enligt kommissionens vårprognos 2025 väntas ett offentligt underskott på 2,8 % av BNP 2025. Det minskade underskottet 2025 återspeglar främst den fullständiga utfasningen av energistödåtgärder och effekterna av nyligen antagna skattereformer. Enligt kommissionens beräkningar motsvarar denna utveckling en nettoutgiftsökning på 4,2 % 2025. Enligt kommissionens beräkningar förväntas den finanspolitiska inriktningen, som omfattar både nationellt finansierade och EU-finansierade utgifter, vara expansiv med 0,3 % av BNP 2025. Den offentliga skulden i förhållande till BNP väntas minska till 100,9 % i slutet av 2025. Minskningen av skuldkvoten 2025 återspeglar främst att BNP i löpande priser ökar snabbare än ränte- och amorteringskostnaden.

(16) Offentliga utgifter uppgående till 1,1 % av BNP förväntas finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens 2025, jämfört med 0,8 % av BNP 2024, enligt kommissionens vårprognos 2025. Utgifter som finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens möjliggör högkvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Spaniens saldo i de offentliga finanserna och skuldsättning.

(17) De offentliga försvarsutgifterna i Spanien uppgick till 1,0 % av BNP 2021, 1,1 % av BNP 2022 och 0,9 % av BNP 2023 ([14]). Enligt kommissionens vårprognos 2025 kommer försvarsutgifterna att uppgå till 1,0 % av BNP 2024 och 1,3 % av BNP 2025. Detta motsvarar en ökning med 0,3 procentenheter av BNP jämfört med 2021.

(18) Enligt kommissionens vårprognos 2025 beräknas nettoutgifterna i Spanien öka med 4,2 % 2025 och 7,9 % sammantaget för 2024 och 2025. På grundval av kommissionens vårprognos 2025 beräknas Spaniens nettoutgiftsökning 2025 överstiga den rekommenderade maximala ökningstakten med en avvikelse ([15]) på 0,2 % av BNP på årsbasis. Den beräknade avvikelsen överstiger inte tröskelvärdet på 0,3 % för den årliga avvikelsen. När 2024 och 2025 beaktas tillsammans beräknas den kumulativa ökningstakten för nettoutgifterna ligga under den rekommenderade maximala ökningstakten.

([11]) Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen i det underliggande saldot för de offentliga finanserna. Syftet är att bedöma den ekonomiska impuls som härrör från finanspolitiska åtgärder, både sådana som är nationellt finansierade och sådana som finansieras genom EU:s budget. Den finanspolitiska inriktningen mäts som skillnaden mellan i) den potentiella tillväxten på medellång sikt och ii) förändringen i primära utgifter efter avdrag för diskretionära åtgärder på inkomstsidan och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel.

([12]) Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 4.6.2025 (COM(2025) 615 final).

([13]) I den årliga lägesrapporten inkluderar de spanska myndigheterna endast siffror för deflatorn för privat konsumtion, som beräknas uppgå till 2,7 % 2025 och 2,4 % 2026.

([14]) Eurostat, offentliga utgifter genom ändamålsklassificering av den offentliga förvaltningens utgifter (Cofog). På grund av metodologiska skillnader mellan Cofog- och Nato-definitionerna kan de utgifter som baseras på Cofog-definitionen skilja sig från de utgifter som baseras på Nato-definitionen.

([15]) Från och med 2026 kommer dessa siffror att finnas på det kontrollkonto som fastställs i artikel 22 i förordning (EU) 2024/1263.

(19) Den årliga lägesrapporten innehåller inga budgetprognoser för tiden efter 2025. På grundval av de politiska åtgärder som var kända vid stoppdatumet för prognosen väntas enligt kommissionens vårprognos 2025 ett offentligt underskott på 2,5 % av BNP 2026. Det minskade underskottet 2026 är främst en återspegling av att de översvämningsrelaterade nödåtgärderna väntas löpa ut. Denna utveckling motsvarar en nettoutgiftsökning på 3,9 % 2026. Enligt kommissionens beräkningar förväntas den finanspolitiska inriktningen, som omfattar både nationellt finansierade utgifter och EU-finansierade utgifter, vara i stort sett neutral 2026. Enligt kommissionens prognoser förväntas den offentliga skulden i förhållande till BNP minska till 100,8 % i slutet av 2026.

(20) I rekommendationen om godkännande av Spaniens medelfristiga plan anges de reformer och investeringar som ligger till grund för förlängningen av anpassningsperioden samt en tidsplan för deras genomförande. De omfattar befintliga och intensifierade åtgärder från planen för återhämtning och resiliens, såsom reformer på området beskattning och kampen mot skattebedrägeri, reformer för att förbättra kvaliteten på offentliga utgifter och investeringar på områdena digital omställning, grön omställning och produktivitet samt ytterligare reformer och investeringar såsom att införa ett gemensamt regelverk för företag, införa obligatorisk elektronisk fakturering och investera i humankapital och fysiskt kapital. Med hänsyn till den information som Spanien lämnat i sin årliga lägesrapport, konstaterar kommissionen att den uppsättning reformer och investeringar som ligger till grund för en förlängning av anpassningsperioden och vars tidsfrist var fram till den 30 april 2025 har genomförts, med undantag för vissa delar av åtgärd C28.R3 i Spaniens plan för återhämtning och resiliens och det tillhörande delmålet om ikraftträdande av skattereformer som härleds av expertkommitténs rekommendationer eller andra analyser från finansministeriet.

Viktiga politiska utmaningar

(21) Den demografiska utvecklingen förväntas leda till en betydande ökning av de offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård, långvarig vård och omsorg och pensioner. Det övergripande behovet av att stärka de offentliga finanserna ger upphov till ytterligare reformer för att modernisera och anpassa skattesystemet på sådana områden som konsumtionsskatter, inkomstbeskattning och miljöbeskattning i enlighet med skattereformerna inom återhämtnings- och resiliensplanen och den medelfristiga planen. Den huvudsakliga källan till skatteintäkter i Spanien 2022 var skatter på arbete (50,5 % av skatteintäkterna 2022). Intäkterna från skatter på arbete uppgick till 19,1 % av BNP 2022 (genomsnittet i EU 17,3 % och genomsnittet i euroområdet 17,7 %). Spanien är ett av de EU-länder som har de lägsta intäkterna från konsumtionsskatter (9,7 % av BNP, att jämföra med 10,9 % i EU 2022). Miljöbeskattningen ligger också under EU-genomsnittet: 1,52 % av BNP, kontra 2,02 % av BNP i EU 2022. Det spanska skattesystemet internaliserar inte i tillräckligt hög grad miljökostnader kopplade till användning av vatten och diesel. De reformer som syftar till att öka de indirekta skatternas (konsumtions- och miljöskatternas) roll skulle säkerställa skatteintäkter och stödja nya arbetstillfällen och ekonomisk aktivitet fortsättningsvis, samtidigt som de minskar de ekonomiska snedvridningar som arbetsskatternas stora vikt ger upphov till. Att rationalisera skatteförmånerna skulle vara ett verktyg för att förenkla konsumtionsbeskattningen och minska klyftan i momspolitiken. Skatte- och förmånssystemet minskade Ginikoefficienten 2022 med 7,6 procentenheter, vilket låg nära EU-genomsnittet på 7,9 procentenheter. Trots detta ligger Spanien på 18:e plats i Giniindexet för fördelning av inkomster före sociala transfereringar, och på 21:a plats sett till fördelning av total disponibel inkomst. Den sociala sammanhållningen skulle kunna förbättras ytterligare genom ytterligare justeringar av progressiviteten i inkomstskatten för privatpersoner och i förmögenhetsskatterna.

(22) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen omfattar planen för återhämtning och resiliens ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. Dessa förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att på ett effektivt sätt slutföra genomförandet av planen för återhämtning och resiliens, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Spaniens konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. I kommissionens meddelande *NextGenerationEU – Vägen fram till 2026*, som antogs den 4 juni 2025, klargör man den tillämpliga tidsplanen för facilitetens slut och ger vägledning till medlemsstaterna för att maximera genomförandet senast den 31 augusti 2026, bland annat om hur de ytterligare kan effektivisera sina planer för återhämtning och resiliens, fastställer vilka viktiga alternativ som bör övervägas när planerna ses över och betonar vikten av noggrann gemensam planering för inlämningen av de sista betalningsansökningarna 2026. Spanien har redan gjort framsteg med att genomföra reformerna och investeringarna i sin plan för återhämtning och resiliens. Om Spanien ska kunna visa resultat avseende åtagandena i planen för återhämtning och resiliens senast till augusti 2026 är det viktigt att landet påskyndar genomförandet av reformer och investeringar genom att åtgärda relevanta utmaningar. Planens storlek och komplexitet medför att det behövs särskilda riktade insatser för att säkerställa att reformer och investeringar färdigställs i tid. Särskilt behöver man uppmärksamma att hantera svårigheter i fråga om utnyttjandekapaciteten, speciellt med tanke på att investeringarna är koncentrerade till slutet av genomförandeperioden. Dessa svårigheter förvärras ytterligare av den stora volymen i finansiering som kanaliseras genom finansieringsinstrument inom ramen för den ändrade planen för återhämtning och resiliens. Om en starkare samordning främjas mellan olika förvaltningsnivåer, samtidigt som

förfarandena rationaliseras, kan det bidra till att påskynda utnyttjandet av medel och säkerställa att stödet skyndsamt når fram till slutmottagarna. Att lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett ägarskap för ett framgångsrikt genomförande av planen för återhämtning och resiliens.

(23) Genomförandet av sammanhållningspolitiska program, som omfattar stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Fonden för en rättvis omställning (FRO) och Europeiska socialfonden+ (ESF+), har påskyndats i Spanien. Det är viktigt med fortsatta insatser så att dessa program kan genomföras snabbt, samtidigt som deras inverkan i praktiken maximeras. Spanien vidtar redan åtgärder inom ramen för sina sammanhållningspolitiska program för att stärka konkurrenskraften och tillväxten och samtidigt öka den sociala sammanhållningen. Samtidigt står Spanien fortfarande inför utmaningar, bland annat när det gäller att förbättra innovationen och öka konkurrenskraften i samband med industriell omställning, kompetensutveckling av arbetstagare samt gynna STEM-ämnen inom utbildning, liksom att förbättra tillgången till bostäder till överkompliga priser i större städer och turismintensiva områden samt öka vattenresiliensen i synnerhet i regionerna vid Medelhavet och på Kanarieöarna. Det är också centralt att säkerställa att barngarantin blir ändamålsenligt genomförd. I enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060 ska Spanien, som en del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska fonderna, se över varje program med beaktande av bland annat de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna för 2024. Genom kommissionens förslag som antogs den 1 april 2025 ([16]) förlängs tidsfristen för att för varje program lämna in en bedömning av resultatet av halvtidsöversynen till efter den 31 mars 2025. Förslagen ger också flexibilitet för att bidra till att påskynda genomförandet av programmen och incitament för medlemsstaterna att anslå sammanhållningspolitiska resurser till fem strategiska prioriterade områden i unionen, nämligen konkurrenskraft inom strategisk teknik, försvar, bostäder, vattenresiliens och energiomställning, och till investeringar i kompetens inom prioriterade sektorer, samtidigt som fokus på personer i de mest utsatta situationerna bibehålls i ESF+-programmen.

(24) Den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP) ger möjlighet att investera i en viktig strategisk prioritering på EU-nivå genom att stärka EU:s konkurrenskraft. STEP kanaliseras genom elva befintliga EU-fonder. Medlemsstaterna kan också bidra till InvestEU-programmet till stöd för investeringar inom prioriterade områden. Spanien kan använda dessa initiativ på ett optimalt sätt för att stödja utvecklingen eller tillverkningen av kritisk teknik, inbegripet ren och resurseffektiv teknik.

(25) Utöver de ekonomiska och sociala svårigheter som hanteras med hjälp av planen för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder bör Spanien på ett ändamålsenligt sätt åtgärda kvarstående utmaningar kopplade till företagsklimat, rättsväsendets effektivitet, gränsöverskridande energiinfrastruktur, vattenförvaltning och vattenresiliens, bristande tillgång till bostäder, tillgång till subventionerade bostäder, social rättvisa (särskilt angående barnfattigdom), kompetensbrist och kompetensglapp samt andel unga med högst grundskoleutbildning.

(26) Såsom fastställs i konkurrenskraftskompassen måste alla EU-institutioner och nationella och lokala myndigheter göra en kraftansträngning för att skapa enklare regler och påskynda de administrativa förfarandena. Kommissionen har satt upp ambitiösa mål för att minska den administrativa bördan, med minst 25 % och minst 35 % för små och medelstora företag, och har skapat nya verktyg för att uppnå dessa mål, bland annat ett systematiskt stresstest av EU-lagstiftningen och en förstärkt dialog med berörda parter. För att leva upp till den ambitionen behöver Spanien också vidta åtgärder. Av företagen anser 71 % att de komplicerade administrativa förfarandena är ett problem för deras företag när de bedriver verksamhet i Spanien ([17]). Det finns utrymme för Spanien att förenkla regelverket och minska den administrativa bördan för företagen. Regelverken i Spanien har ökat i volym på senare år, med en märkbar ökning på grund av effekterna av covid-19. Bara 2022 antog den spanska förvaltningen 11 775 nya standarder. Ett betydande flertal av företagen i Spanien ser regelverket som ett större hinder för investeringar. Spanien behöver förbättra företagsklimatet genom att förbättra samordningen mellan områden och förvaltningsnivåer, genom att undanröja regelhinder på alla nivåer och genom att lätta den administrativa bördan för vardaglig verksamhet. Spaniens förslag om ”20:e ordningen” har potential att förbättra företagsklimatet.

(27) Spanien har tagit viktiga steg för att förbättra effektiviteten i rättssystemet, men det finns utmaningar kvar. Även om de reformer som planeras i Spaniens plan för återhämtning och resiliens bidrar till att göra rättsväsendet mer effektivt, tar det fortfarande lång tid att lösa fall i civila domstolar och handelsdomstolar. Det kan leda till ekonomisk effektivitet av många olika slag, såsom mindre välfungerande fastighetsmarknader, mindre entreprenörskap och lägre

([16]) Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EU) 2021/1058 och (EU) 2021/1056 vad gäller särskilda åtgärder för att hantera strategiska utmaningar i samband med halvtidsöversynen – COM(2025) 123 final.

([17]) *”Businesses” attitudes towards corruption in the EU*, (inte översatt till svenska), Flash Eurobarometer, rapport från april 2024.

kredittillgång, för att nämna några. Det skulle vara fördelaktigt att förbättra effektiviteten i rättssystemet, exempelvis genom att öka personal- och materialresurserna och uppnå en jämn digitaliseringsnivå mellan områdena.

(28) För att stärka de spanska företagens konkurrenskraft är det avgörande att motverka hindren för företags tillväxt och verksamhet, särskilt när det gäller mindre och nyare företag. Utöver de reformer som Spanien antagit i samband med planen för återhämtning och resiliens, t.ex. lagen om skapande av företag och tillväxt och lagen om nystartade företag, krävs det vidare åtgärder för att minska de finansiella och administrativa hindren mot företagstillväxt. Det finns betydande potential att förbättra det administrativa samarbetet, särskilt kring regleringsförfaranden och administrativa förfaranden som direkt påverkar affärsverksamheterna. I synnerhet skillnader i regelverk mellan områden avskräcker företag från att expandera över flera regioner samtidigt, och det begränsar utrymmet för innovation, tillväxt, specialisering och effektivitetsvinster. Även om Spanien gör bra ifrån sig på vetenskaplig spetskompetens och har ett forskningssystem som lockar både inhemska och utländska talanger, fortsätter landet att prestera under EU-genomsnittet sett till allmän innovation. Spanien fortsätter även att underprestera vad gäller kopplingarna mellan vetenskap och näringsliv. Mer specifikt ligger utgifterna för FoU, särskilt privata FoU-investeringar, långt under EU-genomsnittet och är ojämnt fördelade mellan regionerna. Offentliga stödsystem för att stödja privata FoU-investeringar används i begränsad omfattning eftersom de är så komplicerade och lägger en överdriven administrativ börda på de potentiella stödmottagarna.

(29) Stora områden i landet är vattenstressade, med en efterfrågan på vatten från i synnerhet jordbruket, turismen och energin som överstiger de vattenresurser som är tillgängliga under hållbara förhållanden. Utöver de investeringar och reformer som hanteras genom återhämtnings- och resiliensplanen och annan EU-finansiering i Spanien, är förbättrad vattenförvaltning alltjämt en stor fråga i Spanien, särskilt sett till vattenstyrning, rehabilitering av vattenförekomster och vatteneffektivitet. Även mekanismer för att förbättra samordningen mellan de olika förvaltningsnivåerna, inbegripet åtgärder för att bidra till effektivt genomförande och effektiv tillsyn, skulle bidra till att de befintliga åtgärderna når sin fulla potential.

(30) Klimatrisker drabbar direkt Spaniens ekonomi och samhälle, med ett högt antal dödsfall och ekonomiska förluster till följd av väder- och klimatrelaterade extrema händelser. Det behövs ytterligare investeringar i infrastruktur för att göra vattensystemet mer resilient. Att förutse och anpassa sig till klimatförändringarnas negativa effekter, såsom översvämningar, kust- och markerosion, ökenspridning, torka, värmeböljor och skogsbränder, är fortfarande en central utmaning i Spanien. Att påskynda det arbetet skulle också förbättra landets vattenresiliens.

(31) Naturförstöring utgör betydande risker för Spaniens ekonomi och konkurrenskraft. I Spanien är leveranskedjans beroende av ekosystemtjänster det högsta i EU, då flera sektorer såsom jordbruk, fiskeri, byggnad och vattenförsörjning är helt beroende av ekosystemtjänsterna. Det kan medföra betydande kostnader eller rentav stoppa produktionen i de sektorerna om man inte kan upprätthålla ekosystemens kapacitet att tillhandahålla tjänster. Genom att skydda och återställa viktiga ekosystem säkerställer man dessa ekonomiska sektorers långsiktiga konkurrenskraft. I synnerhet det jordbruksbaserade livsmedelssystemet har alltjämt en betydande klimat- och miljöpåverkan, vilket motiverar ytterligare åtgärder för att stödja användningen av hållbara jordbruksmetoder.

(32) Spanien gör framsteg med utbyggnaden av förnybar energi och har en av de högsta installerade kapaciteterna för vind- och solkraft i EU. Spaniens gränsöverskridande elsammanlänkningsnivå år 2025 (mindre än 5 %) ligger fortfarande betydligt under sammanlänkningsmålet för 2030 (15 %). Fortsatt utveckling av nät och lagringslösningar skulle bidra till att stödja integreringen av förnybara energikällor i den spanska energimixen.

(33) Bostadsbristen och dess effekt på huspriserna påverkar hushållens disponibla inkomst och utgör en svårighet, särskilt för låginkomstfamiljer och unga. Uppgifter från den spanska centralbanken visar att nästan 40 % av hyresgästerna i Spanien lägger 40 % av sin inkomst på hyra och allmännyttiga tjänster, mot EU-genomsnittet på 27 %, och den spanska ekonomin har en bostadsbrist på ca 600 000 enheter. Reformen av fastighetslagen är på gång, och kommer att underlätta utvecklingen av nya bostäder genom att minska handläggningstiderna, främja stabilitet i regelverken och få bort onödiga administrativa flaskhalsar. Om innovativa byggmetoder främjas ytterligare kan det bidra till att öka produktiviteten och stärka bostadsutbudet. Det är grundläggande att motverka arbetskraftsbrist i byggsektorn, då, enligt Spaniens centralbank, över 50 % av arbetsgivarna i den sektorn säger sig ha svårigheter att hitta personal.

(34) Utbudet av subventionerat boende till rimlig kostnad är lågt och markant under EU-genomsnittet. Det är nödvändigt att vända på de faktorer som begränsar utbudet, få igång bygget av bostäder och expandera hyresmarknaden. Fokus bör ligga på att skyndsamt tillhandahålla boende till rimlig kostnad, särskilt för unga och låginkomsthushåll. Enligt den spanska centralbanken är beståndet av subventionerat boende bara 1,5 % av det totala bostadsbeståndet, långt under EU-genomsnittet på 9 %. Genom att frigöra allmän mark, utöka beståndet av subventionerade hyresbostäder och öka finansieringen till subventionerat boende till rimlig kostnad kan man öka tillgången till bostäder.

(35) I ett sammanhang med höga risker för fattigdom och social utestängning är barnfattigdomen en betydande strukturell utmaning mot social rättvisa och framtida konkurrenskraft. Fler än ett av tre barn riskerar att drabbas av fattigdom eller social utestängning De mest drabbade är barn med migrantbakgrund eller romsk bakgrund, barn i hushåll med ensamstående föräldrar, barn vars föräldrar har låg eller medelhög utbildningsnivå samt barn från hushåll med låg arbetsintensitet. Den allvarliga materiella och sociala fattigdomen är också hög och över EU-genomsnittet. Det finns potential att förbättra barns välbefinnande genom att säkerställa jämnare tillgång till socialt stöd och åtgärder för inkomstskydd, och även mer effektivt och målinriktat tillhandahållande av det. Om man stärker och påskyndar genomförandet av barngarantin, och även säkerställer tillgången till grundläggande tjänster som skolmåltider och bostad, kan det begränsa barnfattigdomens konsekvenser och förhindra att ogynnsamma förhållanden förs vidare mellan generationerna. Systemet för minimiinkomst (Ingreso Mínimo Vital – IMV) och det kompletterande barnstödet (Complemento de Ayuda para la Infancia – CAPI) är avgörande verktyg för att minska fattigdomen, och fortsatta insatser har gjorts på senare år för att genomföra dem bättre. Men genom att öka kännedomen och minska de administrativa hindren kan man höja de fortfarande låga användningsnivåerna och ta itu med ineffektiviteter. Sociala transfereringars (utom pensioner) effekt på fattigdomsminskningen, däribland barnfattigdomen, är bland de lägsta i EU. Trots vissa förbättringar är inkomstskillnaderna ännu höga och över EU-genomsnittet, och skatternas och bidragens omfördelningseffekt är också begränsad. Att förfina utformningen av de nuvarande barnrelaterade skatteavdragen är också en möjlighet att stärka stödet till de mest utsatta. Genom att öka det riktade stödet till familjer och barn, och minska bestående regionala skillnader, kan man förbättra de sociala resultaten. Att ta itu med dessa utmaningar skulle också bidra till att stödja uppåtgående social konvergens, i linje med kommissionens avdelningars landsanalys i andra steget som bygger på ramen för social konvergens ([18]).

(36) Det finns ihållande hinder som påverkar övergången från utbildning till arbete både när det gäller yrkesutbildning, i synnerhet på medelhög nivå, och universitetsutbildning. Låga nivåer på grundläggande färdigheter och stora andelar elever med högst grundskoleutbildning är alltjämt trängande problem. En betydande andel av 15-åringarna underpresterar i matematik, läsning och naturvetenskap. Få elever uppnår toppresultat, och det äventyrar den framtida produktiviteten och konkurrenskraften. Trots att det blir fler som skriver in sig på yrkesutbildning är inskrivningarna på gymnasiet och kombinerade program fortfarande begränsade. Yrkesutbildade med medelhög kompetens blir i låg grad sysselsatta när de utexaminerats, och andelen vuxna med kvalifikationer på mellannivå är låg, vilket pekar på bakomliggande kompetensglapp. Inskrivningarna på yrkesutbildning sjunker med högre ålder och lägre utbildningsnivå, vilket förvärrar jämlikhetsbristerna, särskilt för äldre vuxna, män och personer med låg kompetensnivå. Att vuxenutbildning tagits upp så lite minskar möjligheterna till anpassning efter arbetsmarknadens föränderliga behov, och det undergräver därmed också produktiviteten och konkurrenskraften.

(37) Andelen barn som skrivs in i förskoleverksamhet och barnomsorg ökar fortfarande, men det kvarstår regionala skillnader. De regionala skillnaderna när det gäller att uppnå grundläggande färdigheter är också betydande. Elever med högst grundskoleutbildning är också alltjämt en svårighet, med ihållande skillnader på regional nivå och mellan könen.

(38) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras gemensamma bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet 2025 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina planer för återhämtning och resiliens, för att genomföra 2025 års rekommendation om euroområdets ekonomiska politik. För Spanien bidrar rekommendationerna 2, 3, 4 och 6 till genomförandet av den första rekommendationen för euroområdet om konkurrenskraft, medan rekommendationerna 4, 5 och 6 bidrar till genomförandet av den andra rekommendationen för euroområdet om resiliens, och rekommendation 1 bidrar till genomförandet av den tredje rekommendationen för euroområdet om makroekonomisk och finansiell stabilitet i 2025 års rekommendation.

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

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Spanien att 2025 och 2026 vidta följande åtgärder:

1. Stärka de samlade utgifterna och beredskapen på försvars- och säkerhetsområdet samtidigt som skuldhållbarheten säkerställs i linje med Europeiska rådets slutsatser av den 6 mars 2025. Följa de maximala ökningstakter för nettoutgifterna som rådet rekommenderade den 21 januari 2025. Genomföra de reformer och investeringar som ligger till grund för den förlängda anpassningsperioden i enlighet med rådets rekommendation av den 21 januari 2025. Ytterligare stärka den finanspolitiska hållbarheten genom att se över och förenkla skattesystemet, däribland genom att flytta en del av skattebördan från beskattning av arbete till beskattning av miljö, konsumtion och fast egendom, för att stödja ekonomisk tillväxt och sysselsättning, sammanhållning och den gröna och den digitala omställningen.

2. Mot bakgrund av de tillämpliga tidsfristerna för att i tid slutföra reformer och investeringar i enlighet med förordning (EU) 2021/241, påskynda genomförandet av planen för återhämtning och resiliens, inbegripet REPowerEU-kapitlet. Påskynda genomförandet av sammanhållningspolitiska program (Eruf, FRO, ESF+), när så är lämpligt på grundval av de möjligheter som erbjuds genom halvtidsöversynen. Optimera användningen av EU-instrument, däribland möjligheter inom InvestEU-programmet och den europeiska plattformen för strategisk teknik, för att förbättra konkurrenskraften.

3. Förenkla regelverken, förbättra regleringsverktygen och minska den administrativa bördan samt fragmenteringen av regelverken runtom i regionerna. Öka rättsväsendets effektivitet genom att rationalisera rättsliga förfaranden och genom att ytterligare digitalisera rättsväsendet i alla regioner. Underlätta skapandet av företag och deras innovation och expansion, med stöd till investeringar i forskning och innovation och starkare kopplingar mellan vetenskap och näringsliv.

4. Förbättra vattenförvaltningen för att på ett bättre sätt hantera nuvarande och framtida effekter av klimatförändringarna, genom att förbättra samordningen mellan alla förvaltningsnivåer och utöka lösningar för minskad risk för torka och översvämningar och för hållbar vattenförvaltning inom jordbruket, genom att öka vatteneffektiviteten och utöka infrastrukturinvesteringar, och genom att stödja tillämpningen av naturbaserade lösningar. Investera i energilagring, elöverföring och eldistribution samt i gränsöverskridande elsammanlänkningar.

5. Öka bostadsutbudet genom att slutföra reformen av fastighetsrätten, minska handläggningstiderna för tillstånd, undanröja administrativa flaskhalsar och motverka arbetskraftsbrist i byggsektorn. Stärka tillgången till subventionerat boende och bostäder till rimlig kostnad.

6. Ta itu med barnfattigdomen och samtidigt även förbättra effektiviteten, täckningen och tillräckligheten för de sociala transfereringarna och det sociala biståndet. Minska kompetensunderskott och kompetensglapp genom att stärka den kombinerade yrkesutbildningen, och genom att utöka det livslånga lärandet, särskilt för dem med lägre kompetens. Förbättra grundläggande färdigheter och hantera andelen unga med högst grundskoleutbildning, med hänsyn till regionala skillnader.

Utfärdat i Bryssel den 8 juli 2025.

På rådets vägnar

S. LOSE

Ordförande