EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Spanje

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 609 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Spanje

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad[1], en met name artikel 3, lid 3,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te

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

[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj

[3] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17). ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj

verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) De REPowerEU-verordening[4], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de EU geleidelijk onafhankelijker te maken van de invoer van Russische fossiele brandstoffen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. Spanje heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030"[5], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 heeft de Commissie vervolgens haar jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen[6] gepubliceerd. In het verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van Europa op het gebied van het concurrentievermogen beschreven, waarbij wordt ingegaan op de ontwikkelingen van het afgelopen jaar aan de hand van negen criteria die het concurrentievermogen aanjagen.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[7] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, waarin zij Spanje heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2024 van Spanje. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese

---

4 Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1). ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Het omvat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[8]. Het nieuwe kader strekt ertoe de overheidsschuld houdbaar te maken en duurzame en inclusieve groei te verwezenlijken door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningshorizon van vier jaar of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgavenpad[9] van de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, daaronder begrepen de vereisten dat de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibele neerwaartse trend gaat of blijft vertonen, dan wel op een prudent niveau onder 60 % van het bbp blijft, en dat het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht of blijft. Indien een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd. Om de opstelling van die plannen te ondersteunen, zal de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentiepaden en technische informatie, indien van toepassing). Lidstaten moeten hun budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat

---

8 Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) en Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Netto-uitgaven als omschreven in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Netto-uitgaven zijn de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen daadwerkelijk helpen bij het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de problemen die zijn vastgesteld in de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(7) Op 30 april 2021 heeft Spanje in overeenstemming met artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje aangenomen[10], dat werd gewijzigd op 10 oktober 2023 overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken en het REPowerEU-hoofdstuk erin op te nemen[11]. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 besluit dat Spanje de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor Spanje[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Spanje heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Spanje van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Spanje heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

---

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1).

11 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 10 oktober 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje (ST 13695 2023 INIT).

12 SWD(2024) 609 final.

(9) De Commissie heeft een diepgaande evaluatie overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd voor Spanje en de belangrijkste bevindingen van de beoordeling door de diensten van de Commissie van macro-economische kwetsbaarheden voor Spanje voor de toepassing van die verordening zijn gepubliceerd in maart 2024[13]. De Commissie heeft op 19 juni 2024 geconcludeerd dat Spanje niet langer wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het verminderen van kwetsbaarheden met een grensoverschrijdend belang die verband houden met de hoge particuliere en buitenlandse schuld, en de overheidsschuld is afgenomen. Na een onderbreking als gevolg van de COVID-19-pandemie hebben de schulden van de particuliere sector en de negatieve ratio's van de internationale netto-investeringspositie (NIIP) in 2021 hun daling hervat, mede dankzij een sterke nominale bbp-groei. Beide zullen naar verwachting de komende jaren blijven verbeteren, zij het meer geleidelijk dan recentelijk, aangezien de nominale bbp-groei naar verwachting minder ondersteunend zal zijn. De lopende rekening vertoont al tien jaar een overschot, dat in 2023 verder is gestegen als gevolg van de snel groeiende uitvoer en de lagere energieprijzen. De hoge overheidsschuldquote is gedaald dankzij een sterke nominale bbp-groei, maar dit en volgend jaar worden minder uitgesproken verbeteringen verwacht als gevolg van de nog steeds aanzienlijke begrotingstekorten en de minder ondersteunende nominale bbp-groei. De werkloosheidscijfers vertonen al tien jaar een neerwaartse trend en zullen naar verwachting blijven dalen. De banksector is veerkrachtig gebleven tegen de achtergrond van strengere financieringsvoorwaarden voor kredietnemers. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het beleid om de vastgestelde kwetsbaarheden aan te pakken, onder meer in de afgelopen jaren dankzij de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, maar er zijn meer inspanningen nodig, met name om de hoge overheidsschuld terug te dringen.

(10) Volgens door Eurostat[14] gevalideerde gegevens daalde het overheidstekort van Spanje van 4,7 % van het bbp in 2022 tot 3,6 % in 2023, terwijl de overheidsschuld daalde van 111,6 % van het bbp eind 2022 tot 107,7 % eind 2023. Zoals aangekondigd in de richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024[15] zet de Commissie de eerste stap om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen. Op 19 juni 2024 heeft de Commissie een verslag[16] op grond van artikel 126, lid 3, VWEU aangenomen. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Spanje beoordeeld, aangezien het overheidstekort in 2023 de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat de Commissie, in het licht van deze beoordeling en na bestudering van het advies van het bij artikel 126, lid 4, VWEU ingestelde Economisch en Financieel Comité, in juli niet zal voorstellen een buitensporigtekortprocedure in te leiden ten aanzien van Spanje.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad Spanje aanbevolen[17] om in 2023 een prudent begrotingsbeleid te voeren, met name door de groei van nationaal gefinancierde

---

13 SWD(2024) 80 final.

14 Eurostat-Euro Indicatoren, 22.4.2024.

15 COM(2023) 141 final.

16 Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

17 Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Spanje (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 77).

primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn[18], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Spanje moest tegelijkertijd klaarstaan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Spanje is ook aanbevolen te voorzien in meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere fondsen van de Unie. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[19] in 2023, met -0,2 % van het bbp, overwegend neutraal. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) heeft in 2023 een contractieve bijdrage van 0,3 % van het bbp aan de begrotingskoers geleverd en was daarmee in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. De contractieve bijdrage van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven was toe te schrijven aan de lagere kosten van de (gerichte en niet-gerichte) noodmaatregelen ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven in reactie op energieprijsstijgingen (met 0,6 procentpunt van het bbp). De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend maatregelen aan de ontvangstenzijde) was vooral toe te schrijven aan de sociale uitkeringen andere dan voordelen in natura, die werden aangejaagd door de aanpassing van de pensioenen, en het intermediaire verbruik, dat werd aangejaagd door uitgaven voor defensie. De met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven bedroegen 1,3 % van het bbp in 2023. De nationaal gefinancierde investeringen beliepen in 2023 2,3 % van het bbp, met een jaarlijkse toename van 0,1 procentpunt. Spanje financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. Het financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals de digitale toolkit, de PERTE[20] voor elektrische en verbonden voertuigen, nieuwe plaatsen voor beroepsonderwijs en -opleiding en investeringen op het gebied van groene waterstof, die worden gefinancierd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(12) De actualisering van de macro-economische en budgettaire prognoses die Spanje de Commissie op 30 april heeft toegezonden, kan als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 2,0 % en in 2025 met 1,9 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een stijging van de bbp-deflator van 3,5 % in 2024 en 2,8 %

[18] Op basis van de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei op de middellange termijn van Spanje voor 2023 geraamd op 7,2 % in nominale termen, uitgaande van het tienjaarsgemiddelde van de reële potentiële groei en de bbp-deflator voor 2023.

[19] De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Die koers heeft tot doel de economische impuls te beoordelen die voortvloeit uit het begrotingsbeleid, zowel dat wat nationaal als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) de potentiële groei op de middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (en met uitsluiting van COVID-19-crisisgerelateerde tijdelijke noodmaatregelen) en inclusief uitgaven die worden gefinancierd met niet terug te betalen steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere fondsen van de Unie. Een minteken (plusteken) bij de indicator wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

[20] Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (Strategische projecten voor economisch herstel en transformatie).

in 2025. Het overheidstekort zal naar verwachting afnemen tot 3,0 % van het bbp in 2024 en 2,5 % in 2025, terwijl de overheidsschuldquote naar verwachting zal afnemen tot 105,5 % eind 2024 en 104,1 % eind 2025. De door Spanje ingediende prognoses omvatten geen begrotingsprognoses voor de periode na 2025.

(13) In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een stijging van het reële bbp in 2024 met 2,1 % en in 2025 met 1,9 %, terwijl de GICP-inflatie in 2024 op 3,1 % en in 2025 op 2,3 % zal uitkomen.

(14) In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 3,0 % van het bbp in 2024 en een afname van de overheidsschuldquote tot 105,5 % eind 2024. De daling van het tekort in 2024 is voornamelijk toe te schrijven aan de geleidelijke afschaffing van maatregelen om de sociale en economische gevolgen van de vorige energiecrisis te verzachten. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting neutraal zijn, met 0,0 % van het bbp.

(15) Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 1,3 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun ("subsidies") uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,7 % van het bbp in 2023. Uitgaven die met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van Spanje. Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 1,0 % van het bbp worden gedekt door leningen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,0 % van het bbp in 2023.

(16) Op 14 juli 2023 beval de Raad Spanje aan[21] om te zorgen voor een prudent begrotingsbeleid, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven[22] in 2024 te beperken tot maximaal 2,6 %. Bij de uitvoering van hun begroting voor 2023 en de opstelling van hun ontwerpbegrotingsplan voor 2024 werd de lidstaten verzocht er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. In de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie wordt voor Spanje uitgegaan van een groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven met 3,8 % in 2024[23], wat hoger is dan het aanbevolen maximale groeipercentage. Deze overschrijding van het aanbevolen maximale groeipercentage van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven komt overeen met 0,5 % van het bbp in 2024. Dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met wat de Raad heeft aanbevolen.

(17) De Raad beval Spanje ook aan om zo spoedig mogelijk in 2023 en 2024 de geldende noodsteunmaatregelen voor energie af te bouwen, en de daarmee samenhangende besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft

---

21 Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Spanje (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 77).

22 De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) cyclische werkloosheidsuitgaven, en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

23 Hierbij wordt rekening gehouden met eenmalige maatregelen van 0,2 % van het bbp in 2024 in verband met rechterlijke uitspraken die de regering verplichten om burgers en bedrijven teveel betaalde inkomsten- en vennootschapsbelasting uit het verleden terug te betalen.

verder aangegeven dat indien nieuwe stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Spanje ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair houdbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie worden de nettobegrotingskosten[24] van de noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 op 0,9 % van het bbp geraamd en zullen zij naar verwachting 0,2 % in 2024 en -0,1 % in 2025 bedragen. Daarbij werd aangenomen dat onder meer de verlaging van de btw op gas, de bijzondere heffing op elektriciteit, subsidies voor het openbaar vervoer en de compensatie aan de elektriciteitsleveranciers om kosten te dekken en tekorten te voorkomen, voor een deel van 2024 van kracht blijven. Indien de daarmee samenhangende besparingen worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen, zoals aanbevolen door de Raad, zouden deze prognoses een begrotingsaanpassing van 0,7 % van het bbp in 2024 impliceren, terwijl de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[25] een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,3 % van het bbp in dat jaar leveren. De verwachting is dat de noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 en 2024 zo snel mogelijk zullen worden afgebouwd. Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De daarmee samenhangende besparingen zullen naar verwachting echter niet volledig worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Dit dreigt niet in overeenstemming te zijn met de aanbeveling van de Raad.

(18) Daarnaast heeft de Raad Spanje ook aanbevolen nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting toenemen tot 2,4 % van het bbp in 2024 (tegenover 2,3 % van het bbp in 2023). Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit EU-fondsen, met inbegrip van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stijgen tot 1,6 % van het bbp in 2024 (tegenover 1,3 % van het bbp in 2023).

(19) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen en een ongewijzigd beleid wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 2,8 % van het bbp in 2025, met een stijging van 4,0 % van de netto-uitgaven in 2025. De overheidsschuldquote zou tot 104,8 % dalen eind 2025.

(20) Volgens de nieuwe EU-regels inzake economische governance zal Spanje een budgettair-structureel plan op middellange termijn moeten opstellen om het tekort terug te dringen en de overheidsschuld te verlagen. In dit plan kunnen zowel inkomsten- als uitgavenmaatregelen worden vastgesteld met investeringen en

[24] Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, exclusief de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

[25] Deze bijdrage wordt gemeten als de verandering in primaire overheidsuitgaven, ongerekend: i) incrementele begrotingsgevolgen van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) eenmalige kosten, iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven, en iv) uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de gemiddelde potentiële nominale bbp-groei op middellange termijn (tien jaar), uitgedrukt als een verhouding tot het nominale bbp.

hervormingen ter bevordering van een robuustere en duurzamere economische groei. Spanje is een land met een hoge schuld en een gedecentraliseerde overheidsstructuur. In het nationale begrotingskader stelt de centrale overheid doelstellingen voor de regio's vast met betrekking tot het structureel saldo en de schuldquote en met betrekking tot het maximale groeipercentage van de nominale uitgaven (uitgavenregel). Om de naleving van de nieuwe EU-regels inzake economische governance te garanderen, moet het nationale begrotingskader mogelijkerwijs worden geactualiseerd. De demografische ontwikkelingen zullen naar verwachting leiden tot een aanzienlijke stijging van de overheidsuitgaven in verband met gezondheidszorg, langdurige zorg en pensioenen. Wat pensioenen betreft, kunnen de lacunes voor de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn worden weggewerkt door de "afsluitingsclausule" die bij de hervorming van 2023 is ingevoerd, onverkort toe te passen. Belastinghervormingen moeten centraal staan in de budgettaire consolidatiestrategie. In dit verband hebben de hervormingen in het herstel- en veerkrachtplan, die voortbouwen op aanbevelingen van deskundigen die inmiddels zijn verstrekt, tot doel: i) het belastingstelsel doeltreffender en moderner in te richten en aan nieuwe trends aan te passen; ii) de groene transitie te ondersteunen; en iii) de inkomsten te verhogen en billijkheid te bevorderen. Spanje zou ook ruimte hebben om meer milieugerelateerde belastinginkomsten te innen (1,5 % van het bbp in 2022, tegenover 2,0 % voor de EU als geheel), onder meer door de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" te versterken. Om de doelstellingen van het herstel- en veerkrachtplan te verwezenlijken, kan ook worden gedacht aan een verhoging van verbruiksbelastingen, weliswaar met gerichte compenserende maatregelen om kwetsbare personen te beschermen; dit zou ook meer slagkracht geven om met sociale overdrachten het hoofd te bieden aan ongelijkheid en armoede, die hoog blijven en vooral kinderen treffen. De uitvoering van de aanbevelingen van de Spaanse onafhankelijke begrotingsautoriteit (AIReF) blijft van cruciaal belang voor het verbeteren van de kwaliteit en efficiëntie van de overheidsuitgaven, die ook baat kunnen hebben bij een ambitieuze uitvoering van het kader voor uitgaventoetsingen. Dit is met name van belang voor de gezondheidszorg, om de kosteneffectiviteit te verbeteren en om regionale verschillen in toegang en kwaliteit, evenals de aanzienlijke investeringsbehoeften in de eerstelijnszorg, aan te pakken.

(21) Voortbouwend op de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan zouden extra inspanningen ook de economische veerkracht verder kunnen versterken en de potentiële groei ondersteunen, en zo mee de grondslag leggen voor de vaststelling van een meer geleidelijk begrotingstraject. Dit omvat de regelgevingsdruk en het ondernemingsklimaat, en met name de hervorming van op bedrijfsgrootte gebaseerde regelgeving op het gebied van arbeid, controle en belastingen, met als doel de efficiëntie van de toewijzing van kapitaal en arbeid te verbeteren, investeringen te ondersteunen en de productiviteit te helpen verhogen. Het aanpakken van bestaande tekortkomingen in de efficiëntie van de rechterlijke macht zou ook de economische verstoringen verminderen. Het duurt nog steeds lang om tot een uitspraak te komen in burgerlijke en handelszaken, en de aanslepende niet-verlenging van de Raad voor de rechtspraak leidt tot knelpunten bij de benoeming van toprechters. Er is ook ruimte voor verdere ondersteuning van innovatie. Meer investeringen in O&O en sterkere banden met het wetenschappelijke ecosysteem kunnen de productiviteit van bedrijven verhogen. Met 1,4 % van het bbp in 2022 is de O&O-intensiteit in Spanje blijven hangen ten opzichte van 2021 en ruim onder het EU-gemiddelde van 2,2 % gebleven, voornamelijk als gevolg van de kloof bij de particuliere uitgaven (0,8 % van het bbp, aanzienlijk onder het EU-gemiddelde van 1,5 %). Ondanks de maatregelen in het

herziene herstel- en veerkrachtplan en de goedgekeurde programma's van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling lijken verdere inspanningen nodig om particuliere O&O-uitgaven en kennisoverdracht tussen particuliere en publieke onderzoeksinstellingen te ondersteunen. Mogelijke specifieke maatregelen bestaan erin: i) publieke onderzoeksorganisaties prestatiegerichter en professioneler te maken; en ii) de coördinatie tussen de structuren voor wetenschap, technologie en innovatie te verbeteren bij de opstelling en uitvoering van onderzoeks- en innovatiebeleid op verschillende bestuursniveaus.

(22) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen (LSA's) zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van Spanje op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het plan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk. Om de verbintenissen van het plan na te komen uiterlijk in augustus 2026, is het cruciaal dat Spanje de hervormingen voortzet en de investeringen versnelt door vertragingen die zich voordoen, aan te pakken, terwijl het ook voor een sterke bestuurlijke capaciteit zorgt. De omvang en de complexiteit van het plan vereisen specifieke maatregelen om een tijdige en volledige uitvoering van de hervormingen en investeringen te garanderen. Hetzelfde geldt voor uitdagingen in verband met de absorptiecapaciteit. De investeringen zijn sterk geconcentreerd tegen het einde van de periode voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan en verdienen bijzondere aandacht. Er is ook ruimte om de coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus te versterken, en gestroomlijnde procedures kunnen ervoor zorgen dat middelen sneller bij de eindbegunstigden terechtkomen. Deze factoren zijn met name van belang om het hoofd te bieden aan uitdagingen in verband met het absorberen van het forse bedrag aan middelen die worden beheerd via financieringsinstrumenten die in het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan zijn vastgesteld. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(23) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet Spanje overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024, en zijn nationale energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen EU-financiering. Spanje heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het cohesiebeleid en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven knelpunten bestaan. Het bbp per hoofd van de bevolking blijft in acht Spaanse regio's onder 75 % van het EU-gemiddelde. Een snellere uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid en een versterking van de bestuurlijke capaciteit op alle niveaus zijn van cruciaal belang. De in de programma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Naast maatregelen op het gebied van bestuurlijke capaciteit is het van bijzonder belang dat investeringen in capaciteiten voor bedrijfsinnovatie en O&O snel worden uitgevoerd, met name in de sectoren die door

regionale strategieën voor slimme specialisatie in kaart zijn gebracht. Investeringen in de groene transitie, in overeenstemming met het nationale energie- en klimaatplan, met name in waterbeheer, de circulaire economie, aanpassing aan en matiging van de klimaatverandering, blijven van cruciaal belang, met name in de zwaarst getroffen gebieden zoals de Canarische eilanden en kustgebieden in het oosten en zuiden van Spanje. Investeringen die regio's met demografische achteruitgang aantrekkelijker en concurrerender maken, zijn van groot belang voor convergentie. Voorts is het nog steeds noodzakelijk de (her)integratie van langdurig werklozen en oudere werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen, loopbaanbegeleiding te versterken, discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken en de Europese jongerengarantie uit te voeren. Deze maatregelen zouden ook bijdragen tot opwaartse sociale convergentie, in overeenstemming met de tweede analyse van de diensten van de Commissie op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie[26]. Spanje kan ook gebruikmaken van het platform voor strategische technologieën voor Europa om de industriële transformatie te ondersteunen, met name door te investeren in de ontwikkeling en productie van strategische technologieën en de bijbehorende waardeketens, in het bijzonder op het gebied van deeptech-innovatie, schone energie en efficiënt gebruik van hulpbronnen, landbouw en gezondheidsgerelateerde biotechnologieën.

(24) Naast de economische, sociale en milieu-uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen aan bod komen, wordt Spanje geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met aanzienlijke en toenemende waterschaarste en -stress. Zoals in 2023 en 2024 is gebleken, is er in bepaalde regio's steeds vaker sprake van een noodtoestand vanwege droogte, die niet langer beperkt blijft tot de zomermaanden. Het anticiperen op en beheersen van de negatieve gevolgen van klimaatverandering, zoals overstromingen, kust- en bodemerosie, woestijnvorming, droogte, hittegolven en bosbranden, blijft een van de belangrijkste uitdagingen in Spanje, een van de meest getroffen landen in de EU. Verwacht wordt dat de klimaatverandering de frequentie en de ernst van droogten en overstromingen zal doen toenemen, met negatieve gevolgen voor de mensen, de biodiversiteit, de overheidsfinanciën en het concurrentievermogen. Hoewel het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen maatregelen omvatten om de situatie van de watersector in Spanje te verbeteren, zijn verdere inspanningen nodig, met name op het gebied van duurzaam waterbeheer. Verdere investeringen in infrastructuur zouden bijdragen tot een beter waterbeheer, onder meer in de landbouwsector, die de grootste waterverbruiker is, in overeenstemming met het strategisch GLB-plan van Spanje[27]. Maatregelen die op grotere schaal kunnen worden ingevoerd, omvatten investeringen in de opvang en behandeling van afvalwater, hergebruik van water, vermindering van lekken in netwerken en de algemene watervoorziening, bredere toepassing van klimaatbestendige gewassen, betere monitoring, en bevordering van op de natuur gebaseerde oplossingen, overstromingspreventie en rivierherstel. Daarnaast zouden mechanismen voor een betere coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus, onder meer op het gebied van doeltreffende uitvoering en handhaving, ertoe bijdragen dat de bestaande maatregelen ten volle vrucht afwerpen.

(25) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en

[26] SWD(2024) 132 final.
[27] C(2022) 6017 final.

monetaire unie, heeft de Raad in 2024 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Spanje dragen de aanbevelingen (1), (2) en (3) bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en vierde aanbeveling voor de eurozone.

BEVEELT AAN dat Spanje in 2024 en 2025 de volgende actie onderneemt:

1. Het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig indienen. Overeenkomstig de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven[28] in 2025 beperken tot een percentage waarmee de overheidsschuld op een plausibel neerwaarts traject op de middellange termijn komt en de in het Verdrag vastgelegde tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp in acht wordt genomen. De houdbaarheid van de begroting waarborgen, onder meer door: i) het belastingstelsel te herzien en te vereenvoudigen om economische groei en werkgelegenheid, cohesie en de groene transitie te ondersteunen; en ii) de kwaliteit, efficiëntie en billijkheid van de overheidsuitgaven te verbeteren.

2. De bestuurlijke capaciteit voor het beheer van EU-middelen versterken, investeringen versnellen en het momentum in de uitvoering van hervormingen vasthouden. Vertragingen die zich voordoen, aanpakken om een ononderbroken, snelle en doeltreffende uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, mogelijk te maken en zo ervoor te zorgen dat hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 worden voltooid. De uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's versnellen. In hun tussentijdse evaluatie de nadruk blijven leggen op de overeengekomen prioriteiten, maar ook rekening houden met de mogelijkheden die het platform voor strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren.

3. Het waterbeheer verbeteren om de aanpassing aan de huidige en toekomstige gevolgen van de klimaatverandering beter aan te pakken en de economische, sociale en ecologische veerkracht op lange termijn te waarborgen, door de coördinatie tussen alle overheids- en bestuursniveaus te verbeteren en bestaande oplossingen voor duurzaam waterbeheer in de landbouw, waterefficiëntie en investeringen in infrastructuur op te schalen, en door de ontwikkeling van op de natuur gebaseerde oplossingen te ondersteunen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

[28] Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 zijn "netto-uitgaven" de overheidsuitgaven ongerekend rente-uitgaven, discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.