EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

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

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

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

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

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

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241[3], genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av EU. I enlighet med europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar den till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av 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 EU och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

---

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

2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

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).

(2) REPowerEU-förordningen[4] antogs den 27 februari 2023 och målet är att fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Spanien har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella återhämtnings- och resiliensplan för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

(3) Den 16 mars 2023 offentliggjorde kommissionen meddelandet *EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030*[5] för att ge underlag för politiska beslut och skapa ramvillkor för ökad tillväxt. I meddelandet fastställs nio ömsesidigt förstärkande faktorer som bidrar till ökad konkurrenskraft. Bland dessa faktorer är tillgång till privat kapital, forskning och innovation, utbildning och kompetens samt den inre marknaden de främsta politiska prioriteringarna för reformer och investeringar, för att ta itu med aktuella produktivitetsutmaningar och bygga upp långsiktig konkurrenskraft i EU och dess medlemsstater. Den 14 februari 2024 följdes detta meddelande av kommissionens årsrapport om den inre marknaden och konkurrenskraften[6]. I rapporten beskrivs de starka sidorna av och utmaningarna för EU:s inre marknad, och den årliga utvecklingen mäts enligt de nio fastställda faktorerna för konkurrenskraft.

(4) Den 21 november 2023 antog kommissionen 2024 års årliga översikt över hållbar tillväxt[7], vilket utgjorde starten för 2024 års omgång av den europeiska planeringsterminen. Den 22 mars 2024 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 21 november 2023 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även 2024 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Spanien är en av de medlemsstater som kan påverkas eller riskerar att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen ett yttrande om utkastet till budgetplan för 2024 för Spanien. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 12 april 2024, liksom förslaget till 2024 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 11 mars 2024.

(5) Den 30 april 2024 trädde EU:s nya ram för ekonomisk styrning i kraft. Ramen omfattar Europaparlamentets och rådets nya förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. I ramen ingår även den ändrade förordningen (EG) nr 1467/97 om tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och det ändrade direktivet 2011/85/EU om medlemsstaternas budgetramverk[8]. Målen för den nya ramen är en hållbar offentlig skuldsättning och en

---

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 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

8 Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) och rådets direktiv (EU)

hållbar tillväxt för alla genom en gradvis konsolidering av de offentliga finanserna samt reformer och investeringar. Ramen främjar nationellt egenansvar och har ett större fokus på ett medelfristigt perspektiv, i kombination med en effektivare och mer enhetlig övervakning. Varje medlemsstat bör lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen. De nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och omfattar en planeringshorisont på fyra eller fem år, beroende på valperiodens längd i medlemsstaten. Nettoutgiftsbanan[9] i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna bör uppfylla kraven i förordning (EU) 2024/1263, inbegripet kraven på att den offentliga bruttoskulden 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 BNP och att den minskar och/eller håller det offentliga underskottet under referensvärdet 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 förordning (EU) 2024/1263 får anpassningsperioden förlängas med högst tre år. För att stödja utarbetandet av dessa planer kommer kommissionen den [21 juni] 2024 att ge medlemsstaterna vägledning om innehållet i planerna och de efterföljande årliga lägesrapporter som de kommer att behöva lämna in, och kommer, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) 2024/1263, att översända teknisk vägledning om de finanspolitiska anpassningarna till dem (referensbanor och teknisk information i tillämpliga fall). Medlemsstaterna bör lämna in sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer senast den 20 september 2024, såvida inte medlemsstaten och kommissionen enas om att förlänga tidsfristen med en rimlig tidsperiod. Medlemsstaterna bör se till att deras nationella parlament involveras och att oberoende finanspolitiska institutioner, arbetsmarknadens parter och andra nationella intressenter konsulteras i lämplig utsträckning.

(6) Europeiska planeringsterminen 2024 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna 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. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020, 2022 och 2023 är dessutom relevanta även för återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

(7) Den 30 april 2021 lämnade Spanien in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen.

2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[9] Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Nettoutgifter innebär 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.

Den 13 juli 2021 antog rådet sitt beslut om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan[10], som ändrades den 10 oktober 2023 enligt artikel 18.2 i förordning (EU) 2021/241 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet[11]. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Spanien på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

(8) Den 19 juni 2024 offentliggjorde kommissionen 2024 års landsrapport för Spanien[12]. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Spanien hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2023, och en utvärdering av landets genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten behandlades också Spaniens framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

(9) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Spanien, och de viktigaste resultaten av kommissionens bedömning av makroekonomiska sårbarheter för Spanien enligt den förordningen offentliggjordes i mars 2024[13]. Den 19 juni 2024 drog kommissionen slutsatsen att Spanien inte längre hade några makroekonomiska obalanser. Betydande framsteg har gjorts när det gäller att minska sårbarheter, som hade gränsöverskridande betydelse, i samband med hög privat skuldsättning och utlandsskuld, och den offentliga bruttoskulden har minskat. Efter ett avbrott till följd av covid-19-pandemin fortsatte minskningen av den privata sektorns skuldsättning och den negativa nettoutlandsställningen under 2021, med hjälp av en kraftig nominell BNP-tillväxt. Båda förväntas fortsätta att förbättras under de kommande åren, om än mer gradvis än de senaste åren, eftersom den nominella BNP-tillväxten priser förväntas bli mindre gynnsam. Bytesbalansen har uppvisat överskott i ett årtionde och ökade ytterligare under 2023 till följd av snabbt ökande export och lägre energipriser. Den höga offentliga skuldkvoten har minskat till följd av en kraftig nominell BNP-tillväxt, men i år och nästa år väntas svagare förbättringar, vilket återspeglar ett fortsatt betydande underskott i de offentliga finanserna och en mindre positiv nominell BNP-tillväxt. Arbetslösheten har minskat i ett årtionde och förväntas fortsätta att minska. Banksektorn har förblivit resilient med stramare finansieringsvillkor för låntagarna. Betydande politiska framsteg har gjorts för att ta itu med de konstaterade sårbarheterna, bland annat tack vare genomförandet av återhämtnings- och

---

10 Rådets genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan (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 Rådets genomförandebeslut av den 10 oktober 2023 om ändring av genomförandebeslut av den 13 juli 2021 om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan (ST 13695 2023 INIT).

12 SWD(2024) 609 final.

13 SWD(2024) 80 final.

resiliensplanen på senare år, men det krävs mer insatser, särskilt för att minska den höga statsskulden.

(10) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat[14] minskade Spaniens offentliga underskott från 4,7 % av BNP år 2022 till 3,6 % år 2023, medan den offentliga bruttoskulden minskade från 111,6 % av BNP i slutet av 2022 till 107,7 % i slutet av 2023. Såsom tillkännagavs i den finanspolitiska vägledningen för 2024[15] tar kommissionen det första steget mot att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på basis av utfallsdata för 2023 i linje med gällande regelverk. Den 19 juni 2024 antog kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget[16]. I rapporten bedömdes Spaniens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2023 översteg referensvärdet på 3 % av BNP. I rapporten drogs slutsatsen att kommissionen, mot bakgrund av denna bedömning och efter att ha beaktat ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande enligt artikel 126.4 i EUF-fördraget, inte avser att i juli föreslå att ett förfarande vid alltför stora underskott inleds för Spanien.

(11) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet[17] att Spanien skulle säkerställa en försiktig finanspolitik under 2023, särskilt genom att begränsa ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter till en nivå som ligger under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt[18], med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Samtidigt rekommenderades Spanien att vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Spanien rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna i den gröna och den digitala omställningen och i energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen[19] under 2023 i stort sett neutral och uppgick till -0,2 % av BNP. Ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 gav ett kontraktivt bidrag på 0,3 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen och var i linje med rådets rekommendation. Det kontraktiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter berodde huvudsakligen på de minskade kostnaderna för krisstödsåtgärderna (riktade och oriktade) till hushåll och företag med anledning av energiprishöjningarna (med 0,6

14 Eurostats euroindikatorer, 22.4.2024.

15 COM(2023) 141 final.

16 Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

17 Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Spaniens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 77).

18 Baserat på kommissionens vårprognos 2024 beräknas Spaniens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt för 2023 uppgå till 7,2 % i nominella termer, baserat på det 10-åriga genomsnittet för den potentiella reala tillväxttakten och BNP-deflatorn för 2023.

19 Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen av den offentliga sektorns underliggande finanser. Den syftar till att bedöma den ekonomiska impulsen från finanspolitiken, både den som finansieras nationellt och den 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 exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan (utan att beakta tillfälliga covid-19-relaterade krisåtgärder) och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Ett negativt (positivt) tecken på indikatorn motsvarar en expansiv (kontraktiv) finanspolitik.

procentenheter av BNP). De främsta drivkrafterna bakom ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat åtgärder på inkomstsidan) var sociala förmåner av annat slag än naturaförmåner ökningen av sociala transfereringar, som ökade till följd av uppräkningen av pensioner, samt insatsförbrukning, som ökade till följd av utgifter på försvarsområdet. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel uppgick till 1,3 % av BNP 2023. Nationellt finansierade investeringar uppgick till 2,3 % av BNP under 2023, med en årlig ökning på 0,1 procentenheter. Spanien finansierade ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel. Spanien finansierade offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, såsom PERTE[20] för elfordon och uppkopplade fordon, nya yrkesutbildningsplatser och investeringar inom förnybar vätgas, som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel.

(12) Den uppdatering av de makroekonomiska och finanspolitiska prognoserna som Spanien skickade till kommissionen den 30 april kan sammanfattas på följande sätt. Enligt det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna förväntas BNP i fasta priser att öka med 2,0 % 2024 och 1,9 % 2025, medan BNP-deflatorn beräknas öka med 3,5 % 2024 och 2,8 % 2025. Det offentliga underskottet förväntas minska till 3,0 % av BNP 2024 och 2,5 % av BNP 2025, medan den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 105,5 % i slutet av 2024 och 104,1 % i slutet av 2025. De prognoser som Spanien har lämnat in omfattar inte budgetprognoser för perioden efter 2025.

(13) Enligt kommissionens vårprognos 2024 förväntas BNP i fasta priser öka med 2,1 % 2024 och 1,9 % 2025, och HIKP-inflationen beräknas hamna på 3,1 % 2024 och 2,3 % 2025.

(14) Enligt kommissionens vårprognos 2024 förväntas ett underskott i de offentliga finanserna på 3,0 % av BNP för 2024, medan den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 105,5 % i slutet av 2024. Minskningen av underskottet 2024 återspeglar främst den gradvisa utfasningen av åtgärder för att mildra de sociala och ekonomiska effekterna av den tidigare energikrisen. Enligt kommissionens beräkningar förväntas finanspolitiken ha en neutral inriktning på 0,0 % av BNP 2024.

(15) Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer utgifter motsvarande 1,3 % av BNP att finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd (”bidrag”) från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2024, jämfört med 0,7 % 2023. Utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Spaniens offentliga saldo och skuldsättning. Utgifter motsvarande 1,0 % av BNP under 2024 förväntas enligt kommissionens vårprognos 2024 att finansieras med lån från faciliteten för återhämtning och resiliens, jämfört med 0,0 % av BNP 2023.

(16) Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet Spanien[21] att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt

[20] *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica* (strategiska projekt för ekonomisk återhämtning och omställning).

[21] Rådets rekommendation om Spaniens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2023 (EUT C 312, 1.9.2023, s. 77).

finansierade primära nettoutgifter[22] under 2024 till högst 2,6 %. När medlemsstaterna genomför sina budgetar för 2023 och utarbetar sina utkast till budgetplaner för 2024 uppmanades de att ta hänsyn till att kommissionen skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på grundval av utfallet för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Spaniens nationellt finansierade primära nettoutgifter öka med 3,8 % under 2024[23], vilket är mer än den rekommenderade maximala ökningstakten. Detta utgiftsöverskridande i förhållande till den maximala ökningstakt för nationellt finansierade primära nettoutgifter som rekommenderats motsvarar 0,5 % av BNP 2024. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation.

(17) Rådet rekommenderade vidare Spanien att vidta åtgärder för att avveckla de gällande krisstödsåtgärderna på energiområdet och använda besparingarna till att minska det offentliga underskottet så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet angav dessutom att om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör Spanien säkerställa att de är inriktade på att skydda utsatta hushåll och företag, är finanspolitiskt överkomliga och bevarar incitamenten till energibesparingar. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas nettobudgetkostnaden[24] för krisstödsåtgärderna på energiområdet uppgå till 0,9 % av BNP år 2023, till 0,2 % år 2024 och till -0,1 % år 2025. Bland annat antas sänkningen av mervärdesskatten på gas, den särskilda skatten på el, subventionerna till kollektivtrafiken och ersättningen till elleverantörerna för att täcka kostnader och undvika underskott fortsätta att gälla under en del av 2024. Om de besparingar som görs till följd av detta används för att minska underskottet i de offentliga finanserna på det sätt som rådet rekommenderat innebär detta en finanspolitisk anpassning på 0,7 % av BNP år 2024, medan nationellt finansierade primära nettoutgifter[25] ger ett kontraktivt bidrag till finanspolitikens inriktning på 0,3 % av BNP det året. Krisstödsåtgärderna på energiområdet förväntas vara avvecklade så snart som möjligt 2023 och 2024. Detta överensstämmer med rådets rekommendation. De besparingar som görs till följd av detta beräknas inte användas fullt ut för att minska underskottet i de offentliga finanserna. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation.

(18) Rådet rekommenderade vidare Spanien att även upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer de nationellt finansierade offentliga investeringarna att öka till 2,4 % av BNP under 2024, från 2,3 % av BNP 2023. Detta överensstämmer med rådets rekommendation. Offentliga utgifter som finansieras med inkomster i form av EU-

[22] Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive i) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) ränteutgifter, iii) konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter och iv) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

[23] I detta beaktas engångsåtgärder under 2024 motsvarande 0,2 % av BNP som rör domstolsbeslut om att regeringen ska återbetala medborgare och företag tidigare överskjutande inkomst- och bolagsskatter.

[24] Siffran anger den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inklusive inkomster och utgifter och, i tillämpliga fall, exklusive intäkter från skatter på energileverantörers oförutsedda vinster.

[25] Detta bidrag mäts som förändringen i offentliga primära utgifter, exklusive i) den stegvis ökande effekten på budgeten av diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) engångsutgifter, iii) konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter samt iv) utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella tillväxten i BNP i löpande priser på medellång sikt (10 år), uttryckt i procent av BNP i löpande priser.

medel, däribland bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens, förväntas under 2024 att öka till 1,6 % av BNP (från 1,3 % av BNP år 2023).

(19) Baserat på de politiska åtgärder som var kända vid stoppdatumet för prognosen och vid oförändrad politik räknar kommissionen i sin vårprognos 2024 med ett offentligt underskott på 2,8 % av BNP år 2025 och med att nettoutgifterna under 2025 kommer att öka med 4,0 %. Den offentliga skuldkvoten beräknas minska till 104,8 % i slutet av 2025.

(20) I enlighet med EU:s nya regler för ekonomisk styrning kommer Spanien att behöva utarbeta en medelfristig finans- och strukturpolitisk plan för att minska underskottet och den offentliga skuldsättningen. I denna plan kan de inkomst- och utgiftsåtgärder som blir antagna kombineras med investeringar och reformer för att främja en mer stabil och hållbar ekonomisk tillväxt. Spanien är ett land med hög skuldsättning och en decentraliserad förvaltningsstruktur. Enligt det nationella finanspolitiska ramverket fastställer centralregeringen mål för regionerna i termer av strukturellt saldo och skuldkvot samt för den maximala ökningstakten för nominella utgifter (utgiftsregeln). För att säkerställa att EU:s nya regler för ekonomisk styrning efterlevs kan det nationella finanspolitiska ramverket behöva uppdateras. Den demografiska utvecklingen förväntas leda till en betydande ökning av de offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård, långvarig vård och omsorg och pensioner. När det gäller pensioner kan brister i den offentligfinansiella hållbarheten på medellång och lång sikt åtgärdas genom att fullt ut genomföra den ”stängningsklausul” som infördes genom reformen 2023. Skattereformer bör vara en central del av strategin för konsolidering av de offentliga finanserna. I detta avseende syftar reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen, på grundval av rekommendationer från experter som lämnats under tiden, till att i) göra skattesystemet mer effektivt och modernt och anpassa det till nya trender, ii) stödja den gröna omställningen och iii) öka intäkterna och främja rättvisa. Spanien har också utrymme att öka de miljörelaterade skatteintäkterna (1,5 % av BNP 2022 jämfört med 2,0 % för EU som helhet), inbegripet genom ökad tillämpning av principen att förorenaren betalar. Åtgärder för att uppnå målen i återhämtnings- och resiliensplanen skulle också kunna inbegripa höjda konsumtionsskatter samtidigt som man skyddar utsatta individer genom riktade kompensationsåtgärder. Detta skulle även förbättra effekten av sociala transfereringar när det gäller att minska ojämlikheten och fattigdomen, som fortfarande är utbredd och särskilt drabbar barn. Genomförandet av rekommendationerna från den spanska oberoende finanspolitiska institutionen (AIReF) är fortfarande avgörande för att förbättra de offentliga utgifternas kvalitet och effektivitet, som även kan gynnas av ett ambitiöst genomförande av ramen för utgiftsöversyner. Detta är särskilt relevant för hälso- och sjukvården, för att förbättra kostnadseffektiviteten och ta itu med regionala tillgänglighets- och kvalitetsskillnader samt de stora investeringsbehoven inom primärvården.

(21) Ytterligare insatser baserade på åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen skulle också kunna öka den ekonomiska resiliensen ytterligare och främja potentiell tillväxt, och därmed bidra till att stödja en mer gradvis offentligfinansiell utveckling. Detta gäller även området regelbörda och företagsklimat, särskilt reformerna av storleksberoende regleringar på områdena arbetsmarknad, revision och beskattning, som syftar till att effektivisera fördelningen av arbetskraft och kapital, stödja investeringar och bidra till ökad produktivitet. Åtgärdande av befintliga brister i rättsväsendets effektivitet skulle också minska snedvridningarna i ekonomin. Det tar fortfarande lång tid att lösa civilrättsliga och handelsrättsliga tvistemål, och

fördröjningen av ett förnyat mandat för domstolarnas allmänna råd (*Consejo General del Poder Judicial*) orsakar flaskhalsar vid utnämningen av de högsta domarna. Det finns också utrymme för ytterligare stöd till innovation. Ökade FoU-investeringar och starkare kopplingar till det vetenskapliga ekosystemet kan öka företagens produktivitet. Med en nivå på 1,4 % av BNP år 2022 har Spaniens FoU-intensitet stagnerat på samma nivå sedan 2021 och ligger fortfarande långt under EU-genomsnittet på 2,2 %, främst på grund av lägre privata FoU-utgifter (0,8 % av BNP, betydligt lägre än EU-genomsnittet på 1,5 %). Trots åtgärderna i den reviderade återhämtnings- och resiliensplanen och de antagna programmen inom Europeiska regionala utvecklingsfonden tycks ytterligare insatser behövas för att främja privata FoU-utgifter och kunskapsöverföring mellan privata och offentliga forskningsorgan. Särskilda åtgärder skulle kunna vara i) att göra offentliga forskningsorganisationer mer resultatbaserade och professionella, och ii) att förbättra samordningen inom vetenskaps-, teknik- och innovationssystemet när det gäller att utforma och genomföra forsknings- och innovationspolitiken på olika förvaltningsnivåer.

(22) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De 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 snabbt gå vidare med ett effektivt genomförande av planen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Spaniens konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. För att uppfylla åtagandena i planen senast till augusti 2026 är det viktigt att Spanien fortsätter att genomföra reformer och påskyndar investeringarna genom att ta itu med förseningar som uppstår, samtidigt som stark administrativ kapacitet säkerställs. Planens omfattning och komplexitet kräver särskilda åtgärder för att se till att reformer och investeringar kan slutföras i tid. Detsamma gäller utmaningar kopplade till absorptionsförmågan. Investeringarna är i hög grad koncentrerade till slutet av genomförandeperioden för återhämtnings- och resiliensplanen och bör ägnas särskild uppmärksamhet. Det finns också utrymme för att stärka samordningen mellan olika förvaltningsnivåer, och effektiviserade förfaranden skulle ge slutliga stödmottagare snabbare tillgång till medel. Dessa aspekter är särskilt relevanta för att hantera utmaningarna med att utnyttja de betydande medel som förvaltas via de finansieringsinstrument som anges i den ändrade återhämtnings- och resiliensplanen. Ett systematiskt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortsatt viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

(23) Som del av halvtidsöversynen av sammanhållningspolitiken, i enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060, är Spanien skyldigt att se över varje program senast mars 2025, med beaktande av bland annat de utmaningar som konstaterades i de landsspecifika rekommendationerna 2024 liksom landets nationella energi- och klimatplan. Denna översyn utgör grunden för den slutliga tilldelningen av de EU-medel som ingår i varje program. Spanien har gjort framsteg i genomförandet av sammanhållningspolitiken och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men utmaningar kvarstår. BNP per capita ligger fortfarande under 75 % av EU-genomsnittet i åtta spanska regioner. Att påskynda genomförandet av sammanhållningspolitiska program och att stärka den administrativa kapaciteten på

alla nivåer är av högsta vikt. De prioriteringar som man enats om i programmen är fortsatt relevanta. Utöver åtgärderna för administrativ kapacitet är det särskilt viktigt att snabbt genomföra investeringar i företagsinnovation och FoU-kapacitet, särskilt inom de sektorer som pekas ut genom regionala strategier för smart specialisering. Investeringar i den gröna omställningen, i linje med den nationella energi- och klimatplanen, särskilt inom vattenförvaltning, den cirkulära ekonomin, begränsning av och anpassning till klimatförändringarna, är fortfarande viktiga, särskilt i de områden som påverkas mest, såsom Kanarieöarna och kustområdena i östra och södra Spanien. Investeringar som gör regioner som står inför en demografisk nedgång mer attraktiva och konkurrenskraftiga är avgörande för konvergensen. Det är också fortfarande nödvändigt att främja (åter)integrering av långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare på arbetsmarknaden, stärka studie- och yrkesvägledning, ta itu med kompetensglapp och genomföra den europeiska barngarantin. Dessa åtgärder skulle även bidra till att stödja uppåtgående social konvergens, i linje med kommissionens avdelningars andrastegsanalys som bygger på inslagen i ramen för social konvergens[26]. Spanien skulle också kunna utnyttja den europeiska plattformen för strategisk teknik för att stödja industriell omställning, framför allt genom investeringar i utveckling och tillverkning av strategisk teknik och i tillhörande värdekedjor, särskilt på områdena teknikintensiv innovation, ren energi och resurseffektivitet, jordbruk och hälsorelaterad bioteknik.

(24) Utöver de ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar som hanteras med hjälp av återhämtnings- och resiliensplanen och andra EU-medel står Spanien inför flera andra utmaningar i samband med omfattande och tilltagande vattenbrist och vattenstress. Såsom har konstaterats under 2023 och 2024 har situationer med akut torka blivit allt vanligare i vissa regioner och förekommer inte längre bara under sommarmånaderna. Att förutse och hantera de negativa effekterna av klimatförändringarna, såsom översvämningar, kust- och markerosion, ökenspridning, torka, värmeböljor och skogsbränder, är fortsatt en stor utmaning i Spanien, som är ett av de länder i EU som drabbas hårdast. På grund av klimatförändringarna förväntas torka och översvämningar inträffa oftare och bli allt allvarligare, med en negativ påverkan på människor, den biologiska mångfalden, de offentliga finanserna och konkurrenskraften. Den ändrade återhämtnings- och resiliensplanen och andra EU-fonder omfattar åtgärder för att förbättra situationen inom vattensektorn i Spanien, men ytterligare insatser krävs, särskilt inom hållbar vattenförvaltning. Ytterligare infrastrukturinvesteringar skulle bidra till att förbättra vattenförvaltningen, även inom jordbrukssektorn, som står för den största vattenförbrukningen, i linje med Spaniens strategiska GJP-plan[27]. Bland de åtgärder som har potential att utökas ingår investeringar i insamling och rening av avloppsvatten, återanvändning av vatten, minskning av läckage i näten och i vattenförsörjningen generellt, ökad odling av klimattåliga grödor, förbättrad övervakning samt främjande av naturbaserade lösningar, skydd mot översvämningar och återställande av floder. Även mekanismer för bättre samordning mellan de olika förvaltningsnivåerna, inbegripet i frågor om effektivt genomförande och effektiv tillsyn, skulle bidra till att de befintliga åtgärderna når sin fulla potential.

(25) Mot bakgrund av de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i euroområdet och deras totala bidrag till Ekonomiska och monetära unionens funktion,

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

rekommenderade rådet 2024 att medlemsstaterna i euroområdet vidtar åtgärder, inbegripet genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att genomföra rekommendationen om euroområdets ekonomiska politik. För Spanien bidrar rekommendationerna 1, 2 och 3 till genomförandet av den första, andra och fjärde rekommendationen för euroområdet.

(26)

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Spanien att 2024 och 2025 vidta följande åtgärder:

1. Lämna in den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen i god tid. I linje med kraven i den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten begränsa ökningen av nettoutgifterna[28] 2025 till en nivå som är förenlig med att föra in den offentliga bruttoskulden på en sannolikt nedåtgående bana på medellång sikt och minska det offentliga underskottet till under fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Säkerställa hållbara offentliga finanser, bland annat genom att i) se över och förenkla skattesystemet för att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning, sammanhållning och den gröna omställningen, och ii) förbättra kvaliteten, effektiviteten och rättvisan i de offentliga utgifterna.

2. Stärka den administrativa kapaciteten att förvalta EU-medel, påskynda investeringar och bibehålla takten i genomförandet av reformer. Ta itu med förseningar som uppstår för att möjliggöra ett fortsatt, snabbt och effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inklusive REPowerEU-kapitlet, för att säkerställa att reformer och investeringar är genomförda senast augusti 2026. Påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen. Inom ramen för halvtidsöversynen fortsätta att fokusera på de överenskomna prioriteringarna, samtidigt som man beaktar de möjligheter som den europeiska plattformen för strategisk teknik erbjuder för att förbättra konkurrenskraften.

3. Förbättra vattenförvaltningen för att på ett bättre sätt hantera nuvarande och framtida effekter av klimatförändringarna och säkerställa långsiktig ekonomisk, social och miljömässig resiliens, genom att förbättra samordningen mellan alla förvaltningsnivåer och utöka befintliga lösningar för hållbar vattenförvaltning inom jordbruket, vatteneffektivitet och infrastrukturinvesteringar, och genom att stödja utvecklingen av naturbaserade lösningar.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

[28] Enligt artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263 är *nettoutgifter* offentliga utgifter efter avdrag för ränteutgifter, diskretionära åtgärder på inkomstsidan, utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.