EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

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

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

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

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

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

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

---

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

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

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

(2) REPowerEU-forordningen[4], der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en hurtig udfasning af EU's afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af EU's energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringskapaciteten og energieffektiviteten. Spanien tilføjede et nyt REPowerEU-kapitel til sin nationale genopretnings- og resiliensplan for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene.

(3) Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030"[5] for at give input til den politiske beslutningstagning og skabe gode rammebetingelser for at øge væksten. I meddelelsen opstilles der ni gensidigt forstærkende indsatsområder til fremme af konkurrenceevnen. Blandt disse indsatsområder udgør adgang til privat kapital, forskning og innovation, uddannelse og færdigheder og det indre marked særligt vigtige politiske prioriteter, som bør være genstand for reformer og investeringer med henblik på at håndtere de aktuelle produktivitetsmæssige udfordringer og styrke EU's og medlemsstaternes langsigtede konkurrenceevne. Den 14. februar 2024 fulgte Kommissionen op på denne meddelelse med årsrapporten om det indre marked og konkurrenceevnen[6]. I rapporten gennemgås de konkurrencemæssige styrker og udfordringer, der præger Europas indre marked, og der gøres status over den årlige udvikling med udgangspunkt de ni udpegede indsatsområder for konkurrenceevnen.

(4) Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024[7], som markerede starten på det europæiske semester 2024 for samordning af de økonomiske politikker. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i undersøgelsen, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed, den 22. marts 2024. Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2024, hvori Spanien blev udpeget som en af de medlemsstater, som kan være påvirket eller kan være i risiko for at blive påvirket af ubalancer, og for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en udtalelse om Spaniens udkast til budgetplan 2024. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Rådet vedtog den 12. april 2024, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2024 med en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som Rådet vedtog den 11. marts 2024.

(5) Den 30. april 2024 trådte EU's nye ramme for økonomisk styring i kraft. Rammen omfatter Europa-Parlamentets og Rådets nye forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97. Den omfatter også den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og det ændrede direktiv 2011/85/EU om

---

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

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

medlemsstaternes budgetmæssige rammer[8]. Formålet med den nye ramme er at sikre holdbarhed af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst gennem gradvis finanspolitisk konsolidering samt reformer og investeringer. Den fremmer det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag indeholder en medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en periode på fire eller fem år, afhængigt af den normale varighed af den pågældende medlemsstats valgperiode. Nettoudgiftskursen[9] i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag bør stemme overens med kravene i forordning (EU) 2024/1263, herunder kravet om, at den offentlige gæld skal fastholdes eller bringes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden eller forblive på et forsvarligt niveau under 60 % af BNP, og at det offentlige underskud skal bringes og/eller fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Hvis en medlemsstat giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer i overensstemmelse med kriterierne i forordning (EU) 2024/1263, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år. Til støtte for udarbejdelsen af planerne vil Kommissionen den [21. juni] 2024 udstede vejledning til medlemsstaterne vedrørende indholdet af planerne og de efterfølgende årlige statusrapporter, som de skal forelægge, og i overensstemmelse med artikel 5 i forordning (EU) 2024/1263 vil den meddele dem teknisk vejledning om den finanspolitiske tilpasning (en referencekurs og tekniske oplysninger, hvor det er relevant). Medlemsstaterne skal forelægge deres mellemfristede planer for finans- og strukturpoliske tiltag senest den 20. september 2024, medmindre medlemsstaten og Kommissionen bliver enige om at forlænge fristen med en rimelig periode. Medlemsstaterne skal sørge for at inddrage deres nationale parlamenter og høre uafhængige finanspolitiske institutioner, arbejdsmarkedets parter og andre nationale interessenter, alt efter omstændighederne.

(6) I 2024 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne bidrager effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020, 2022 og 2023 er fortsat lige relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241.

---

[8] Rådets forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) og Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[9] Nettoudgifter som defineret i artikel 2 i Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Nettoudgifter er offentlige udgifter, ekskl. i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

(7) Den 30. april 2021 indgav Spanien sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan[10], som blev ændret den 10. oktober 2023 i henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 for at ajourføre det maksimale finansielle bidrag til den ikketilbagebetalingspligtige støtte samt for at tilføje kapitlet om REPowerEU[11]. Tilrådighedsstillelsen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Spanien på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.

(8) Den 19. juni 2024 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for 2024 for Spanien[12]. Heri foretages der en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i perioden 2019-2023, og der gøres status over Spaniens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer. Rapporten indeholder også en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

(9) Kommissionen har foretaget en dybdegående undersøgelse for Spanien i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, og de væsentligste resultater af Kommissionens undersøgelse af de makroøkonomiske sårbarheder i Spanien med henblik på nævnte forordning blev offentliggjort i marts 2024([13]). Den 19. juni 2024 konkluderede Kommissionen, at Spanien ikke længere er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til at mindske sårbarhederne i forbindelse med høj privat gæld og udlandsgæld, som havde grænseoverskridende relevans, og der er sket en reduktion af den offentlige gæld. Efter en afbrydelse som følge af covid-19-pandemien begyndte gælden i den private sektor igen at falde i 2021, ligesom den negative nettostilling over for udlandet (NIIP) blev forbedret som følge af den kraftige nominelle vækst i BNP. Både gælden og nettostillingen forventes fortsat at blive bedre i de kommende år, om end mere gradvist end på det seneste, da væksten i det nominelle BNP forventes at være mindre understøttende. De løbende poster har været i overskud i et årti og er steget yderligere i 2023, hvilket afspejler den hastigt voksende eksport samt lavere energipriser. Den høje offentlige gældskvote har været

---

10 Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og 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 gennemførelsesafgørelse af 10. oktober 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelsen af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan ([ST 13695 2023 INIT]).

12 SWD(2024) 609 final.

13 SWD(2024) 80 final.

faldende som følge af en kraftig vækst i det nominelle BNP, men der forventes mere afdæmpede forbedringer i år og næste år, hvilket afspejler de fortsat betydelige budgetunderskud og den mindre understøttende nominelle vækst i BNP. Arbejdsløsheden har været faldende i et årti og forventes fortsat at falde. Banksektoren er forblevet modstandsdygtig i en situation med strammere finansieringsvilkår for låntagere. Der er gjort betydelige politiske fremskridt med at afhjælpe de identificerede sårbarheder, herunder i de seneste år, som følge af gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen, men der er behov for en større indsats, navnlig for at nedbringe den høje offentlige gæld.

(10) Ifølge data valideret af Eurostat[14] faldt Spaniens offentlige underskud fra 4,7 % af BNP i 2022 til 3,6 % i 2023, mens den offentlige gæld faldt fra 111,6 % af BNP ved udgangen af 2022 til 107,7 % ved udgangen af 2023. Som bebudet i de finanspolitiske retningslinjer for 2024[15], vil Kommissionen i overensstemmelse med de gældende regler tage de første skridt til at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023. Den 19. juni 2024 vedtog Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF[16]. I rapporten blev der redegjort for budgetsituationen i Spanien, eftersom landets offentlige underskud i 2023 oversteg referenceværdien på 3 % af BNP. Det blev konkluderet, at Kommissionen på baggrund af denne redegørelse og efter at have taget Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse, jf. artikel 126, stk. 4, i TEUF, i betragtning i juli ikke har til hensigt at foreslå, at der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i Spanien.

(11) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet[17], at Spanien i 2023 skulle føre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter til under den potentielle produktionsvækst[18] på mellemlang sigt, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig skulle Spanien være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Det blev også henstillet til Spanien at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, herunder ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde. Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs[19] i 2023 stort set neutral med -0.2 % af BNP. Væksten i nationalt

14 Eurostats Euroindikatorer, 22.4.2024.

15 COM(2023) 141 final.

16 Rapport fra Kommissionen udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (COM(2024) 598 final af 19.6.2024).

17 Rådets henstilling af 12. juli 2022 om Spaniens nationale reformprogram for 2022 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2022 (EUT C 334 af 1.9.2022, s. 77).

18 På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2024 anslås Spaniens potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt i 2023 nominelt til 7,2 %, målt ud fra den gennemsnitlige potentielle realvækst over 10 år og BNP-deflatoren for 2023.

19 Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra den årlige ændring i den underliggende offentlige budgetstilling. Den bruges til at bedømme den økonomiske impuls fra finanspolitiske tiltag, både dem der finansieres nationalt, og dem der finansieres over EU-budgettet. Den finanspolitiske kurs måles som forskellen mellem i) den potentielle vækst på mellemlang sigt og ii) ændringen i de primære udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden (og ekskl. midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen) og inkl. udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler. Hvis indikatoren er negativ (positiv), er det tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 indebar et kontraktivt bidrag på 0,3 % af BNP til den finanspolitiske kurs, hvilket er i overensstemmelse med Rådets henstilling. Det kontraktive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter skyldes hovedsageligt de reducerede omkostninger ved de (målrettede og generelle) nødstøtteforanstaltninger til husholdninger og virksomheder som reaktion på energiprisstigninger (med 0,6 procentpoint af BNP). De vigtigste drivkræfter bag væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. foranstaltninger på indtægtssiden) var andre sociale ydelser end naturalier, revalueringen af pensioner og forbruget i produktionen som følge af forsvarsudgifter. Udgifter finansieret af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde beløb sig til 1,3 % af BNP i 2023. Nationalt finansierede investeringer udgjorde 2,3 % af BNP i 2023 med en årlig stigning på 0,1 procentpoint. Spanien finansierede yderligere investeringer gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde. Landet finansierede offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, som f.eks. den digitale værktøjskasse, PERTE[20], til elektriske og opkoblede køretøjer, nye erhvervsuddannelsessteder og investeringer inden for grøn brint, som finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde.

(12) Ajourføringen af de makroøkonomiske og finanspolitiske prognoser, som Spanien sendte til Kommissionen den 30. april, kan sammenfattes som følger. Ifølge det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, ventes det reale BNP at stige med 2,0 % i 2024 og 1,9 % i 2025, mens BNP-deflatoren vil stige med 3,5 % i 2024 og 2,8 % i 2025. Det offentlige underskud ventes at falde til 3,0 % af BNP i 2024 og 2,5 % af BNP i 2025, mens den offentlige gældskvote ventes at falde til 105,5 % ved udgangen af 2024 og 104,1 % ved udgangen af 2025. De fremskrivninger, som Spanien har fremlagt, omfatter ikke budgetfremskrivninger efter 2025.

(13) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det reale BNP at stige med 2,1 % i 2024 og 1,9 % i 2025, mens HICP-inflationen ventes at være på 3,1 % i 2024 og 2,3 % i 2025.

(14) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 ventes det offentlige underskud at udgøre 3,0 % af BNP i 2024, mens den offentlige gældskvote vil falde til 105,5 % ved udgangen af 2024. Faldet i underskuddet i 2024 afspejler hovedsagelig den gradvise udfasning af foranstaltninger til afbødning af de sociale og økonomiske konsekvenser af den tidligere energikrise. Ifølge Kommissionens skøn vil den finanspolitiske kurs være stort set neutral med 0,0 % af BNP i 2024.

(15) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 vil der blive finansieret udgifter via ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,3 % af BNP i 2024 sammenlignet med 0,7 % af BNP i 2023. De udgifter, der finansieres med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil muliggøre investeringer af høj kvalitet og produktivitetsfremmende reformer, uden at dette har direkte indvirkning på Spaniens offentlige saldo og gæld. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes der at blive finansieret udgifter med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten svarende til 1,0 % af BNP i 2024 sammenlignet med 0,0 % i 2023.

[20] Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (strategiske projekter, der tager sigte på den økonomiske genopretning og omstillingen).

(16) Den 14. juli 2023 henstillede Rådet[21], at Spanien skulle sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter[22] i 2024 til højst 2,6 %. Medlemsstaterne blev i forbindelse med gennemførelsen af deres budgetter for 2023 og udarbejdelsen af udkast til deres budgetplaner for 2024 opfordret til at tage hensyn til, at Kommissionen vil foreslå Rådet at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af de endelige data for 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes Spaniens nationalt finansierede primære nettoudgifter at stige med 3,8 % i 2024[23], hvilket er over den anbefalede maksimale vækstrate. Denne overskridelse af den anbefalede maksimale vækstrate for nationalt finansierede primære nettoudgifter svarer til 0,5 % af BNP i 2024. Dette risikerer ikke at være i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(17) Derudover henstillede Rådet, at Spanien skulle træffe foranstaltninger med henblik på at afvikle de gældende energistøttenødforanstaltninger hurtigst muligt i 2023 og 2024 og bruge de deraf følgende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud. Rådet præciserede endvidere, at hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, skulle Spanien sikre, at disse er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamenter til energibesparelser. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes nettobudgetomkostningerne[24] ved energistøttenødforanstaltningerne at udgøre 0,9 % af BNP i 2023, 0,2 % i 2024 og -0,1 % i 2025. Det forventes bl.a., at momsnedsættelsen på gas, den særlige afgift på elektricitet, tilskuddet til offentlig transport og kompensationen til elleverandørerne til dækning af omkostninger og undgåelse af underskud forbliver i kraft i en del af 2024. Hvis de deraf følgende besparelser bruges til at nedbringe det offentlige underskud i overensstemmelse med Rådets henstilling, peger fremskrivningerne i retning af en finanspolitisk tilpasning på 0,7 % af BNP i 2024, hvilket skal sammenholdes med et kontraktivt bidrag fra de nationalt finansierede primære nettoudgifter[25] til den finanspolitiske kurs svarende til 0,3 % af BNP i samme år. Energistøttenødforanstaltningerne forventes afviklet hurtigst muligt i 2023 og 2024. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling. De deraf følgende besparelser forventes imidlertid ikke at blive brugt fuldt ud til at nedbringe det offentlige underskud. Dette risikerer ikke at være i overensstemmelse med Rådets henstilling.

---

21 Rådets henstilling om Spaniens nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2023 (EUT C 312 af 1.9.2023, s. 77).

22 Primære nettoudgifter defineres som nationalt finansierede udgifter ekskl. i) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) renteudgifter, iii) konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

23 Dette omfatter engangsforanstaltninger i 2024 svarende til 0,2 % af BNP som følge af domstolsafgørelser om, at regeringen skal tilbagebetale borgere og virksomheder den personlige indkomst og selskabsskat, der er betalt for meget.

24 Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger, inkl. indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, ekskl. indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjeneste.

25 Dette bidrag bestemmes som ændringen i de primære offentlige udgifter ekskl. i) budgetændringen som følge af diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) engangsforanstaltninger, iii) konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, idet der tages hensyn til den potentielle nominelle vækst i BNP på mellemlang sigt (10-års gennemsnit); bidraget udtrykkes som andel af det nominelle BNP.

(18) Rådet henstillede også, at Spanien skulle bevare nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv udnyttelse af tilskud under genopretnings- og resiliensfaciliteten og af andre EU-midler, navnlig for at fremme den grønne og den digitale omstilling. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes de nationalt finansierede offentlige investeringer at stige til 2,4 % af BNP i 2024 fra 2,3 % af BNP i 2023. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling. Samtidig forventes de offentlige investeringer, der finansieres med EU-midler, herunder tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, at stige til 1,6 % af BNP i 2024 (fra 1,3 % af BNP i 2023).

(19) På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, og under antagelse af en uændret politik forventes det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 at udgøre 2,8 % af BNP i 2025, mens nettoudgifterne forventes at stige med 4,0 % i 2025. Den offentlige gældskvote ventes at falde til 104,8 % ved udgangen af 2025.

(20) I henhold til EU's nye regler for økonomisk styring skal Spanien udarbejde en mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag for at nedbringe underskuddet og den offentlige gæld. Denne plan kan kombinere vedtagelsen af indtægts- og udgiftsforanstaltninger med investeringer og reformer for at fremme en mere robust og holdbar økonomisk vækst. Spanien er et land med stor gæld og en decentraliseret forvaltningsstruktur. I de nationale finanspolitiske rammer fastsætter centralregeringen mål for regionerne med hensyn til den strukturelle saldo og gældskvoten samt for den maksimale vækstrate for nominelle udgifter (udgiftsreglen). For at sikre, at EU's nye regler for økonomisk styring overholdes, kan det være nødvendigt at ajourføre de nationale finanspolitiske rammer. Den demografiske udvikling forventes at føre til en betydelig stigning i de offentlige udgifter til sundhedspleje, langtidspleje og pensioner. Med hensyn til pensioner kan der rettes op på manglerne i den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang og lang sigt ved fuldt ud at gennemføre den "lukningsklausul", der blev indført med 2023-reformen. Skattereformer bør være en central del af den finanspolitiske konsolideringsstrategi. I den forbindelse har de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som bygger på anbefalinger, som eksperter har fremsat i mellemtiden, til formål at: i) gøre skattesystemet mere effektivt og moderne og tilpasse det til nye tendenser ii) støtte den grønne omstilling og iii) øge indtægterne og fremme retfærdighed. Spanien vil også have mulighed for at opkræve flere miljørelaterede skatteindtægter (1,5 % af BNP i 2022 mod 2,0 % for EU som helhed), bl.a. ved at styrke anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler. Foranstaltninger til opfyldelse af genopretnings- og resiliensplanens mål kan også omfatte en forhøjelse af forbrugsafgifterne, samtidig med at sårbare personer beskyttes med målrettede kompensationsforanstaltninger; dette vil også styrke de sociale overførslers evne til at mindske uligheden og fattigdommen, der fortsat er omfattende og især rammer børn. Gennemførelsen af henstillingerne fra Spaniens uafhængige myndighed for finanspolitisk ansvarlighed (AIReF) er fortsat afgørende for at forbedre kvaliteten og effektiviteten af de offentlige udgifter, ligesom det vil være hensigtsmæssigt at foretage en ambitiøs gennemførelse af rammen for udgiftsgennemgange. Dette er særlig relevant i forbindelse med sundhedsydelser for at forbedre omkostningseffektiviteten og afhjælpe de regionale forskelle med hensyn til adgang og kvalitet samt de betydelige investeringsbehov i den primære sundhedspleje.

(21) En yderligere indsats, der bygger videre på foranstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanen, vil også kunne styrke den økonomiske modstandsdygtighed

yderligere, støtte den potentielle vækst og bidrage til at understøtte vedtagelsen af en mere gradvis finanspolitisk kurs. Dette omfatter områder såsom regelbyrden og erhvervsklimaet. Navnlig reformen af størrelsesafhængig regulering inden for arbejdskraft, revision og beskatning med henblik på at forbedre effektiviteten af kapital- og arbejdskraftallokeringen, støtte investeringer og bidrage til at øge produktiviteten. Afhjælpning af de mangler, der hæmmer retsvæsenets effektivitet, vil også mindske de økonomiske forvridninger. Det tager stadig for lang tid at træffe afgørelse i civil- og handelsretlige sager, og den manglende fornyelse af domstolsrådet skaber flaskehalse for udnævnelsen af de øverste dommere. Der kan også ydes større støtte til innovation. Virksomhedernes produktivitet kan fremmes ved at øge investeringerne i FoU og styrke forbindelserne til det videnskabelige økosystem. Med 1,4 % af BNP i 2022 er Spaniens FoU-intensitet forblevet stagnerende i forhold til 2021 og ligger fortsat et godt stykke under EU-gennemsnittet på 2,2 %, hovedsagelig fordi de private udgifter hertil er lave (0,8 % af BNP, hvilket er betydeligt under EU-gennemsnittet på 1,5 %). På trods af foranstaltningerne i den reviderede genopretnings- og resiliensplan og de programmer, der er vedtaget inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, ser der ud til at være behov for en yderligere indsats for at støtte private FoU-udgifter og videnoverførsel mellem private og offentlige forskningsorganer. Specifikke foranstaltninger kan omfatte: i) at gøre offentlige forskningsorganisationer mere resultatbaserede og professionelle og ii) forbedre koordineringen af videnskab, teknologi og innovation i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af forsknings- og innovationspolitikker på tværs af forskellige forvaltningsniveauer.

(22) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og kriterium 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse forventes at bidrage effektivt til at håndtere alle eller en betydelig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger. Det er vigtigt, at der inden for denne stramme tidshorisont gøres hurtige fremskridt med den faktiske gennemførelse af planen, herunder med REPowerEU-kapitlet, for at styrke Spaniens langsigtede konkurrenceevne gennem den grønne og den digitale omstilling, samtidig med at der sikres social retfærdighed. For at opfylde tilsagnene i planen senest i august 2026 er det vigtigt, at Spanien fortsætter gennemførelsen af reformer og fremskynder investeringerne ved at sætte ind over for de forsinkelser, der opstår, og samtidig sikrer tilstrækkelig administrativ kapacitet. Planens størrelse og kompleksitet kræver specifikke foranstaltninger for at sikre, at reformer og investeringer kan gennemføres fuldt ud til tiden. Det samme gælder udfordringerne i forbindelse med absorptionskapaciteten. Investeringerne er stærkt koncentreret i slutningen af genopretnings- og resiliensplanens gennemførelsesperiode, hvilket kræver særlig opmærksomhed. Der er også mulighed for at styrke koordineringen mellem de forskellige forvaltningsniveauer, mens strømlinede procedurer vil kunne fremskynde de endelige støttemodtageres modtagelse af midler. Disse elementer er særligt relevante, hvis landet skal overvinde de udfordringer, der er forbundet med at udnytte den betydelige mængde midler, der forvaltes via de finansielle instrumenter, der er er indeholdt i den ændrede genopretnings- og resiliensplan. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag,

der går ud over planen, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

(23) Som led i midtvejsgennemgangen af fondene under samhørighedspolitikken, jf. artikel 18 i forordning (EU) 2021/1060, skal Spanien gennemgå hvert enkelt program senest i marts 2025 under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger vedtaget i 2024, og den nationale energi- og klimaplan. Denne gennemgang danner grundlaget for den endelige tildeling af EU-midler til hvert program. Spanien har gjort fremskridt med gennemførelsen af samhørighedspolitikken og den europæiske søjle for sociale rettigheder, men der er stadig visse udfordringer. I otte spanske regioner ligger BNP pr. indbygger fortsat under 75 % af EU-gennemsnittet. Det er afgørende at fremskynde gennemførelsen af programmerne under samhørighedspolitikken og styrke den administrative kapacitet på alle niveauer. De prioriteter, der er aftalt i programmerne, er fortsat relevante. Foruden de foranstaltninger, der tager sigte på den administrative kapacitet, er det særlig vigtigt at sikre en hurtig gennemførelse af investeringer i innovation i erhvervslivet og virksomheders FoU-kapacitet, navnlig i de sektorer, der er udpeget i de regionale strategier for intelligent specialisering. Investeringer i den grønne omstilling i overensstemmelse med den nationale energi- og klimaplan, navnlig i vandforvaltning, cirkulær økonomi samt tilpasning til og modvirkning af klimaændringer, er fortsat afgørende, navnlig i de mest berørte områder såsom De Kanariske Øer og kystområderne i det østlige og sydlige Spanien. Investeringer, der gør regioner i demografisk tilbagegang mere attraktive og konkurrencedygtige, er afgørende for konvergensen. Desuden er det stadig nødvendigt at fremme langtidsledige og ældre arbejdstageres (re)integration på arbejdsmarkedet, styrke karrierevejledningen, afhjælpe misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og gennemføre den europæiske børnegaranti. Sådanne foranstaltninger vil også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens landeanalyse i anden fase på grundlag af elementerne i rammen for social konvergens[26]. Spanien kan også gøre brug af platformen for strategiske teknologier for Europa til at støtte industriel omstilling, navnlig ved at investere i udvikling og fremstilling af strategiske teknologier og de dertil knyttede værdikæder, specifikt inden for deep tech-innovation, ren energi og ressourceeffektivitet, landbrug og sundhedsrelaterede bioteknologier.

(24) Foruden de økonomiske, sociale og miljømæssige udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-fonde er rettet mod, står Spanien over for yderligere udfordringer i forbindelse med omfattende og stigende vandknaphed og vandstress. Som det blev konstateret i 2023 og 2024, forekommer der stadigt hyppigere tørkenødsituationer i visse regioner, som ikke længere begrænset til sommermånederne. Foregribelse og håndtering af de negative virkninger af klimaændringer såsom oversvømmelser, kyst- og jorderosion, ørkendannelse, tørke, hedebølger og skovbrande er fortsat en central udfordring i Spanien, som er et af de EU-lande, der er hårdest ramt. Klimaændringerne forventes at føre til hyppigere og mere alvorlige tørkesituationer og oversvømmelser, hvilket vil få negative konsekvenser for mennesker, biodiversiteten, de offentlige finanser og konkurrenceevnen. Selv om den ændrede genopretnings- og resiliensplan og andre EU-fonde omfatter foranstaltninger, der tager sigte på at forbedre situationen i Spaniens vandsektor, er der behov for en yderligere indsats, navnlig inden for

[26] SWD(2024) 132 final.

bæredygtig vandforvaltning. Yderligere infrastrukturinvesteringer i overensstemmelse med Spaniens strategiske plan under den fælles landbrugspolitik[27] vil kunne bidrage til at forbedre vandforvaltningen. Af foranstaltninger, der har potentiale til at blive opskaleret, kan nævnes investeringer i opsamling og behandling af spildevand, genbrug af vand, reduktion af lækager i rørnettet og i den generelle vandforsyning, øget anvendelse af klimaresistente afgrøder, bedre overvågning, fremme af naturbaserede løsninger, forebyggelse af oversvømmelser og genopretning af vandløb. Desuden vil mekanismer, der sikrer en bedre koordinering mellem de forskellige forvaltningsniveauer, bl.a. når det gælder effektiv gennemførelse og håndhævelse, bidrage til, at de eksisterende foranstaltninger opfylder deres fulde potentiale.

(25) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euromedlemsstaternes økonomier og disse økonomiers kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet i 2024, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til at efterkomme henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet. For Spaniens vedkommende bidrager henstilling 1, 2 og 3 til gennemførelse af den første, anden og fjerde henstilling i henstillingen vedrørende euroområdet,

HENSTILLER, at Spanien i 2024 og 2025 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. forelægge den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag i rette tid; i overensstemmelse med kravene i den reformerede stabilitets- og vækstpagt, begrænse væksten i nettoudgifter[28] i 2025 til det niveau, der er nødvendigt for at bringe den offentlige gæld på en troværdig nedadgående kurs på mellemlang sigt og nedbringe det offentlige underskud under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP; sikre finanspolitisk holdbarhed, bl.a. ved at: i) gennemgå og forenkle skattesystemet med henblik på at støtte økonomisk vækst og beskæftigelse, samhørighed og den grønne omstilling; og ii) forbedre kvaliteten, effektiviteten og ligheden i de offentlige udgifter

2. styrke den administrative kapacitet til at forvalte EU-midler, fremskynde investeringer og opretholde momentum i gennemførelsen af reformer; afhjælpe de forsinkelser, der opstår, for at muliggøre en fortsat hurtig og effektiv gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, og sikre fuldførelse af reformer og investeringer senest i august 2026; fremskynde gennemførelsen af programmerne under samhørighedspolitikken; i forbindelse med midtvejsgennemgangen fortsat fokusere på de aftalte prioriteter, idet der tages hensyn til de muligheder, som platformen for strategiske teknologier for Europa giver for at forbedre konkurrenceevnen

3. forbedre vandforvaltningen for at opnå en bedre tilpasning til de nuværende og fremtidige konsekvenser af klimaændringerne og sikre langsigtet økonomisk, social og miljømæssig modstandsdygtighed ved at forbedre koordineringen mellem alle regerings- og forvaltningsniveauer og opskalere eksisterende løsninger, der tager

[27] C(2022) 6017 final.

[28] I henhold til artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263 er "nettoudgifter" offentlige udgifter, ekskl. renteudgifter, diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, nationale udgifter til medfinansiering af programmer finansieret af Unionen, konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

sigte på bæredygtig vandforvaltning i landbruget, vandeffektivitet og infrastrukturinvesteringer, og ved at støtte udviklingen af naturbaserede løsninger.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand