C/2025/643

10.2.2025

RÅDETS HENSTILLING

af 21. januar 2025

om godkendelse af Spaniens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

(C/2025/643)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121,

som henviser til forordning (EU) 2024/1263, særlig artikel 17,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

GENERELLE BETRAGTNINGER

(1) Den 30. april 2024 trådte en reformeret ramme for økonomisk styring i EU i kraft. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning ([1]) udgør sammen med den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ([2]) og det ændrede rådsdirektiv 2011/85/EU om medlemsstaternes budgetmæssige rammer ([3]) de væsentligste elementer i EU's reformerede ramme for økonomisk styring. Rammens formål er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser og bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den fremmer også det nationale ejerskab og lægger større vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en mere effektiv og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

(2) De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, som medlemsstaterne forelægger Rådet og Kommissionen, er det centrale element i den nye ramme for økonomisk styring. Planerne skal opfylde to mål: i) sikre, at bl.a. den offentlige gæld ved udgangen af tilpasningsperioden er på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau, og at det offentlige underskud nedbringes og fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt, og ii) sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer EU's fælles prioriteter. Med henblik herpå skal hver plan indeholde et mellemfristet tilsagn om en nettoudgiftskurs ([4]), som reelt skaber en budgetmæssig begrænsning i hele planens varighed, der dækker en periode på fire eller fem år (afhængigt af den berørte medlemsstats normale valgperiode). Derudover skal der i planen redegøres for, hvordan medlemsstaten vil sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig i de landespecifikke henstillinger (herunder dem, der vedrører proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, hvis det er relevant), og hvordan medlemsstaten vil håndtere Unionens fælles prioriteter. Perioden for finanspolitisk tilpasning dækker fire år og kan forlænges med op til tre år, hvis medlemsstaten giver tilsagn om at gennemføre en række relevante reformer og investeringer, der opfylder kriterierne i forordning (EU) 2024/1263.

(3) Når planen er forelagt, skal Kommissionen vurdere, om den opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

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

([2]) 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).

([3]) 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).

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

(4) På grundlag af en henstilling fra Kommissionen skal Rådet derefter vedtage en henstilling med henblik på at fastsætte den pågældende medlemsstats nettoudgiftskurs og, hvor det er relevant, godkende det sæt af reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode.

BETRAGTNINGER VEDRØRENDE SPANIEN

(5) Den 15. oktober 2024 forelagde Spanien sin nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag for Rådet og Kommissionen. Planen blev forelagt, efter at den frist, der er fastsat i artikel 36, stk. 1, litra a), i forordning (EU) 2024/1263, var blevet forlænget efter aftale med Kommissionen i lyset af Spaniens begrundelser.

Forløb forud for forelæggelse af planen

(6) Som ramme for den dialog, der fører til forelæggelse af nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, meddelte Kommissionen den 21. juni 2024 i henhold til artikel 9 i forordning (EU) 2024/1263 Spanien en referencekurs ([5]). Kommissionen offentliggjorde referencekursen den 15. oktober 2024 ([6]). Referencekursen er risikobaseret og sikrer, at den offentlige gæld senest ved udgangen af den finanspolitiske tilpasningsperiode, forudsat at der ikke træffes yderligere budgetforanstaltninger efter tilpasningsperioden, er på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt, og at det offentlige underskud bringes ned under 3 % af BNP i tilpasningsperioden og fastholdes under denne referenceværdi på mellemlang sigt. Det mellemlange sigt er defineret som en periode på ti år efter udgangen af tilpasningsperioden. I overensstemmelse med artikel 7 og 8 i forordning (EU) 2024/1263 er referencekursen også i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed og sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed.

Referencekursen for Spanien, som er baseret på Kommissionens antagelser, der understøtter den forudgående vejledning fremsendt i juni 2024, og tager udgangspunkt i en syvårig tilpasningsperiode, tilsiger, at nettoudgifterne ikke stiger med mere end de værdier, der fremgår af tabel 1. Det svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 2,8 % i løbet af tilpasningsperioden (2025-2031) og på 2,9 % i den periode, som planen dækker (2025-2028).

Tabel 1: Referencekurs, som Kommissionen meddelte Spanien den 21. juni 2024

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Gennemsnit 2025-2028	Gennemsnit 2025-2031
Maksimal vækst i nettoudgifterne (årlig, i %)	3,2	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,9	2,8

Kilde: Kommissionens beregninger.

(7) I overensstemmelse med artikel 12 i forordning (EU) 2024/1263 førte Spanien og Kommissionen en teknisk dialog fra juli til oktober 2024. Dialogen vedrørte hovedsagelig Spaniens påtænkte nettoudgiftskurs og de underliggende antagelser herfor (især brugen af datadrevne opdateringer), det påtænkte sæt af reform- og investeringstilsagn, der skal ligge til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, herunder reformer og investeringer såsom foranstaltninger vedrørende lovgivningsmæssige rammer, menneskelig kapital, boligudbud, skat og offentlige udgifter. Dialogen omfattede også de reformer og investeringer, der påtænkes gennemført som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester og Unionens fælles prioriteter med hensyn til en retfærdig grøn og digital omstilling, social og økonomisk modstandsdygtighed, energisikkerhed og opbygning af forsvarskapacitet.

(8) Den plan, som Spanien har forelagt, indeholder ingen oplysninger om høring af de relevante nationale interessenter (herunder arbejdsmarkedets parter) forud for forelæggelsen.

([5]) Den forudgående vejledning, der meddeles medlemsstaterne og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, omfatter kurser uden og med en forlængelse af tilpasningsperioden (dvs. henholdsvis fire og syv år). Den omfatter også de væsentligste initialbetingelser og underliggende antagelser, der lægges til grund i Kommissionens ramme for mellemfristede fremskrivninger af den offentlige gæld. Referencekursen blev beregnet på grundlag af den metode, der er beskrevet i Kommissionens »Debt Sustainability Monitor 2023« (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Den er baseret på Kommissionens forårsprognose 2024 og dennes mellemfristede fremskrivninger til 2033, og BNP-væksten og aldringsomkostningerne på lang sigt er i tråd med Kommissionens og Rådets fælles rapport om befolkningens aldring 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#spain.

(9) Spaniens uafhængige finanspolitiske institution, AIReF, afgav udtalelse om de makroøkonomiske prognoser og antagelser, der ligger til grund for den flerårige nettoudgiftskurs. Det makroøkonomiske scenario for 2024-2026, der danner udgangspunktet for de makroøkonomiske fremskrivninger og gældsholdbarhedsanalysen, blev godkendt af AIReF.

Andre relevante procedurer

(10) Den 21. oktober 2024 rettede Rådet en række landespecifikke henstillinger til Spanien som led i det europæiske semester ([7]).

KOMMISSIONENS VURDERING AF PLANEN

(11) I overensstemmelse med artikel 16 i forordning (EU) 2024/1263 har Kommissionen foretaget følgende vurdering af planen:

Makroøkonomisk og finanspolitisk situation og udsigter

(12) Den økonomiske aktivitet i Spanien steg med 2,7 % i 2023 som følge af en robust udvikling på arbejdsmarkedet, der holdt privatforbruget oppe, samt bidraget fra nettoeksporten og det offentlige forbrug. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 forventes økonomien at vokse med 3,0 % i 2024 som følge af den positive udvikling i det offentlige og det private forbrug, der understøttes af dynamisk jobskabelse og realindkomstgevinster for husholdningerne og af bidraget fra turismeaktiviteten. I 2025 ventes det reale BNP at stige med 2,3 %, da forbrugsvæksten og den forventede brede stigning i investeringerne, navnlig i udstyr og boliger, forventes at understøtte den økonomiske aktivitet. I 2026 forventes det reale BNP på nuværende tidspunkt at stige med 2,1 %, da den indenlandske efterspørgsel forventes at understøtte den økonomiske vækst. Væksten i potentielt BNP i Spanien forventes i prognoseperioden (dvs. 2024-2026) at falde en smule fra 2,4 % i 2023 til 2,3 % i 2026, efterhånden som arbejdskraftens bidrag til den potentielle vækst aftager. Arbejdsløsheden lå på 12,2 % i 2023 og vil ifølge Kommissionens fremskrivninger være på 11,5 % i 2024, 11,0 % i 2025 og 10,7 % i 2026. Inflationen (BNP-deflatoren) ventes at falde fra 6,2 % i 2023 til 3,1 % i 2024 og ligge på 2,4 % i 2025 og 2,0 % i 2026.

(13) Hvad angår den finanspolitiske udvikling, udgjorde Spaniens offentlige underskud i 2023 3,5 % af BNP. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes det at udgøre 3,0 % af BNP i 2024 for derefter at falde yderligere til 2,6 % af BNP i 2025 og – ud fra en antagelse om uændret politik – at forblive nogenlunde stabilt i 2026 (2,7 %). Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 tager ikke hensyn til Spaniens budgetforslag for 2025, da det endnu ikke var blevet vedtaget af den spanske regering på datoen for offentliggørelsen af prognosen. Den offentlige gæld udgjorde 105,1 % af BNP ved udgangen af 2023. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes gældskvoten at falde til 102,3 % af BNP ved udgangen af 2024. Den forventes at falde til 101,3 % af BNP ved udgangen af 2025 og 101,1 % ved udgangen af 2026. Kommissionens finanspolitiske prognose tager ikke hensyn til de politiktilsagn, der er indeholdt i de mellemfristede planer, før de understøttes med troværdigt bebudede og tilstrækkeligt specificerede konkrete politiske foranstaltninger.

Nettoudgiftskurs og væsentligste makroøkonomiske antagelser i planen

(14) Spaniens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag dækker perioden 2025-2028 og fremlægger en finanspolitisk tilpasning over syv år.

(15) Planen indeholder de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 13 i forordning (EU) 2024/1263.

(16) Planen indeholder et tilsagn om en nettoudgiftskurs som angivet i tabel 2, som svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 3,4 % i perioden 2025-2028. Derudover giver Spanien tilsagn om at gennemføre et sæt reformer og investeringer med henblik på at opnå en forlængelse af tilpasningsperioden til syv år (2025-2031), i hvilken periode den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne er planlagt til 3,0 %.

Den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, der er angivet i planen for tilpasningsperioden (2025-2031), er højere end referencekursen som meddelt af Kommissionen den 21. juni 2024.

I planen antages det, at væksten i potentielt BNP vil stige fra 1,9 % i 2,1 % mellem 2025 og 2027 for derefter at falde gradvist til 1,1 % frem mod 2031. Samtidig ventes vækstraten for BNP-deflatoren ifølge planen at falde til 2,7 % i 2025 fra 3,1 % i 2024, før den atter falder yderligere til 2,4 % i 2026-2028 og 2,3 % i 2029-2031.

([7]) Rådets henstilling af 21. oktober 2024 om Spaniens økonomiske, budgetmæssige, beskæftigelsesmæssige og strukturelle politikker.

Tabel 2: Nettoudgiftskurs og væsentligste antagelser i Spaniens plan

						Forlængelse af tilpasningsperioden				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Gennemsnit i planens løbetid 2025-2028	Gennemsnit i tilpasningsperioden 2025-2031
Vækst i nettoudgifterne (årlig, i %)	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4	3,4	3,0
Vækst i nettoudgifterne (kumuleret, fra basisåret 2023, i %)	5,3	9,2	13,0	16,6	20,1	23,7	26,8	29,9	ikke relevant	ikke relevant
Vækst i potentielt BNP (i %)	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1	1,9	1,6
Inflation (vækst i BNP-deflator, i %)	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4

Kilde: Spaniens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og Kommissionens beregninger.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige gæld

(17) Hvis den nettoudgiftskurs, der er givet tilsagn om i planen, og de underliggende antagelser realiseres, vil den offentlige gæld ifølge planen gradvist falde fra 102,5 % i 2024 til 90,6 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2031), jf. nedenstående tabel. Efter tilpasningen forventes den offentlige gæld på mellemlang sigt (dvs. frem mod 2041) gradvist at falde for ifølge planen at nå 76,8 % af BNP i 2041.

Tabel 3: Udvikling i offentlig gæld og offentlig saldo ifølge Spaniens plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Offentlig gæld (i % af BNP)	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	76,8
Offentlig saldo (i % af BNP)	- 3,5	- 3,0	- 2,5	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 2,0

Kilde: Spaniens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Ifølge planen vil den offentlige gældskvote således blive bragt på en nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden (2031). Dette er troværdigt, da gælden – ud fra planens antagelser – ifølge alle deterministiske stresstest i Kommissionens gældsholdbarhedsanalyse forventes at falde i løbet af de ti år, der følger efter tilpasningsperioden, og de stokastiske fremskrivninger peger i retning af, at gælden med tilstrækkelig stor sandsynlighed vil falde.

På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med gældskravet som fastsat i artikel 6, litra a), og artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige saldo

(18) Baseret på nettoudgiftskursen og antagelserne i planen vil det offentlige underskud udgøre 3,0 % af BNP i 2024 og gradvist blive indsnævret til 0,8 % i 2031.

Ifølge planen vil den offentlige saldo således ikke overstige referenceværdien på 3 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2031).

Samtidig vil det offentlige underskud ikke overstige 3 % af BNP i de ti år, der følger efter tilpasningsperioden (dvs. frem til 2041).

På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med underskudskravet som fastsat i artikel 6, litra b), og artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Tidsprofil for den finanspolitiske tilpasning

(19) Den finanspolitiske tilpasning, der er beskrevet i planen – målt som ændringen i den strukturelle primære saldo – har en lineær tidsprofil som krævet i henhold til artikel 6, litra c), i forordning (EU) 2024/1263. Samtidig er den finanspolitiske tilpasning i planens fire første år proportional med den samlede tilpasningsindsats.

På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen mod udskydelse som fastsat i artikel 6, litra c), i forordning (EU) 2024/1263.

Tabel 4: Udvikling i strukturel primær saldo ifølge Spaniens plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Strukturel primær saldo (i % af BNP)	- 0,9	- 0,6	- 0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3
Ændring i strukturel primær saldo (procentpoint)	ikke relevant	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Kilde: Spaniens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Planens overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed

(20) For at sikre en fælles strukturel modstandsdygtighedsmargen på 1,5 % bør den årlige tilpasning af den strukturelle primære saldo i henhold til artikel 8 i forordning (EU) 2024/1263 ikke være under 0,25 % af BNP, hvis det strukturelle underskud har ligget over 1,5 % af BNP i det foregående år. Den finanspolitiske tilpasning, der følger af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen, udgør årligt 0,4 % af BNP mellem 2025 og 2031. På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed.

Planens overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed

(21) Eftersom den offentlige gæld ifølge planen vil ligge over 90 % af BNP i tilpasningsperioden, skal gældskvoten i henhold til artikel 7 i forordning (EU) 2024/1263 falde med mindst 1 procentpoint i gennemsnit om året, indtil gælden når ned under 90 %, hvorefter den skal falde med 0,5 procentpoint i gennemsnit. Det gennemsnitlige fald er beregnet for perioden 2024-2031 og udgør 1,7 procentpoint i planen (jf. tabel 3). På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed.

Makroøkonomiske antagelser i planen

(22) Planen er baseret på en række antagelser, der adskiller sig fra Kommissionens antagelser som meddelt Spanien den 21. juni 2024. Navnlig lægger planen andre antagelser til grund for seks variabler, nemlig udgangspunktet (finanspolitiske og makroøkonomiske forhold i 2024), potentiel BNP-vækst, vækst i BNP-deflator, realvækst i BNP og lukning af outputgab, nominel implicit rente og antagelser vedrørende indtægter. Det er nødvendigt at undersøge disse forskelle i antagelserne nøje for at sikre, at de understøttes af solide og datadrevne økonomiske argumenter, navnlig da den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne i planen er højere end referencekursen.

De forskelle i antagelserne, der har den største indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, er anført nedenfor sammen med en særskilt vurdering af hver enkelt forskel.

— Planen bygger på forskellige potentielle BNP-antagelser sammenlignet med den forudgående vejledning. Revisioner af det tidligere potentielle BNP-niveau indebærer et mindre positivt outputgab i 2024, hvilket igen indebærer en højere strukturel primær saldo i det pågældende år. Desuden er den potentielle BNP-vækst i tilpasningsperioden 2025-2031 i gennemsnit 0,2 procentpoint højere end i Kommissionens antagelser fra foråret 2024, men 0,2 procentpoint lavere end i Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024. Dette bidrager til en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden ifølge planen end ud fra referencekursen. Den højere potentielle BNP-vækst i tilpasningsperioden skyldes en opdatering af de potentielle BNP-serier, som Spanien har foretaget på grundlag af den i fællesskab aftalte EU-metode. Denne opdatering integrerer Spaniens kortsigtede makroøkonomiske fremskrivninger i planen, som er en smule gunstigere end i den forudgående vejledning, men stort set i overensstemmelse med Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024. Spaniens mere kortsigtede fremskrivninger omfatter også opjusteringen af de historiske serier for realvæksten i BNP efter den statistiske revision, som Eurostat offentliggjorde i sin midtvejsevaluering, og opdateringen af Eurostats befolkningsfremskrivninger. Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

— Planen adskiller sig fra den forudgående vejledning med hensyn til to aspekter vedrørende antagelsen om væksten i BNP-deflatoren. For det første omfatter planen på grundlag af stigende arbejdskraftomkostninger en vækst i BNP-deflatoren for 2025, som er 0,4 procentpoint højere end i den forudgående vejledning. Dette er 0,3 procentpoint højere end både Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 og prognosen fra Spaniens uafhængige finanspolitiske råd (AIReF) ([8]). Kommissionen anser derfor ikke denne antagelse for behørigt begrundet for 2025. For det andet konvergerer væksten i BNP-deflatoren fra 2026 hurtigere og til et lavere niveau (2,2 %) end det, der kræves i henhold til den fælles ramme for gældsholdbarhedsanalyse (2,6 % i den forudgående vejledning og 2,4 % baseret på ajourførte markedsforventninger i september 2024). Denne antagelse er således mere forsigtig og anses for behørigt begrundet. Samlet set er den gennemsnitlige vækst i BNP-deflatoren i hele fremskrivningsperioden (2025-2041) lavere i planen end ifølge Kommissionens antagelser, nemlig 2,3 % sammenlignet med 2,4 %. Antagelserne om væksten i BNP-deflatoren bidrager til en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i planen end ifølge Kommissionens antagelser.

— I planen er fremskrivningerne af omkostningerne ved befolkningens aldring, og navnlig pensionsudgifterne, fortsat i fuld overensstemmelse med den fælles ramme for gældsholdbarhedsanalyse, som bygger på rapporten om befolkningens aldring 2024. Planen afviger imidlertid fra antagelsen om en uændret finanspolitik, der anvendes efter tilpasningsperioden. I henhold til den fælles ramme for gældsholdbarhedsanalyse antages fremskrivninger af sociale bidrag, herunder dem, der indbetales til pensionssystemet, at forblive konstante i forhold til BNP i de ti år, der følger efter afslutningen af tilpasningsperioden, dvs. fra 2032 til 2041. Derimod internaliserer planen virkningen af kompenserende foranstaltninger på indtægtssiden, der blev vedtaget i 2023 (sammen med pensionsreformen), og som fortsat vil blive gennemført efter 2031. Dette fører til en kumulativ stigning i de sociale bidrag på 1,8 procentpoint af BNP i løbet af de ti år, hvilket forbedrer gældsdynamikken. Disse foranstaltninger mindsker derfor den tilpasning, der er nødvendig for at bringe gælden på en troværdigt nedadgående kurs, og muliggør en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden i planen end ifølge Kommissionens antagelser. Denne antagelse bygger på beskrivelsen af vedtagne foranstaltninger i Spaniens landedatablad, der ledsager rapporten om befolkningens aldring 2024 ([9]). Denne antagelse anses derfor for behørigt begrundet.

De øvrige forskelle i antagelserne har ikke nogen væsentlig indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne sammenlignet med Kommissionens antagelser.

([8]) https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/11/INFORME-PLAN-FISCAL-LINEAS-FUNDAMENTALES/AIReF_Informe-Lineas-Fundamentales-2025.pdf.

([9]) https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

Alt i alt opvejer den fælles virkning af mere forsigtige antagelser og forskelle i antagelser, der anses for behørigt begrundede, forskellene i antagelser, der ikke anses for behørigt begrundede. Det betyder, at forskellen mellem nettoudgiftskursen i planen og referencekursen beror på forskellige antagelser, som overordnet set kan accepteres, i overensstemmelse med artikel 13, litra b), i forordning (EU) 2024/1263.

Overordnet set fører alle forskellene i antagelserne samlet set til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i planen, der er højere end referencekursen.

Kommissionen vil tage hensyn til ovenstående vurdering af planens antagelser i fremtidige vurderinger af overholdelsen af nettoudgiftskursen.

Den finanspolitiske strategi i planen

(23) Planen indeholder ikke en vejledende finanspolitisk strategi for gennemførelse af planens nettoudgiftskurs, da kursen kun er fastsat som et teknisk loft, som Spanien giver tilsagn om ikke at overskride. Den nøjagtige specifikation af de relevante politiske foranstaltninger, som har direkte budgetmæssig virkning, skal bekræftes eller justeres og kvantificeres i de årlige budgetter.

Det sæt af reform- og investeringstilsagn, som ligger til grund for en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode

(24) I planen giver Spanien tilsagn om at gennemføre et sæt reformer og investeringer til forbedring af den potentielle vækst og den finanspolitiske holdbarhed som grundlag for at forlænge den finanspolitiske tilpasningsperiode fra fire til syv år.

De reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, består af nogle tilsagn fra Spaniens genopretnings- og resiliensplan, adskillige tilsagn fra genopretnings- og resiliensplanen med yderligere specifikationer samt en række nye reformer og investeringer. Dette omfatter følgende foranstaltninger (se også bilag II):

Reformer på området digital omstilling: Foranstaltningerne er knyttet til komponent 19 (digital omstilling af uddannelse), der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og hvis endelige milepæle og mål skal nås inden fjerde kvartal 2025. De omfatter tilsagn i forbindelse med komponent 17 (reform af loven om videnskab, teknologi og innovation) i genopretnings- og resiliensplanen, hvis endelige milepæle og mål allerede er blevet gennemført på tidspunktet for forelæggelsen.

Reformer på området grøn omstilling: Foranstaltningerne er knyttet til komponent 7 (reform af de lovgivningsmæssige rammer for fremme af produktion af vedvarende energi), der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, hvis endelige milepæle og mål allerede er blevet gennemført på tidspunktet for forelæggelsen.

Reform på beskatningsområdet: Foranstaltningerne har til formål at øge de offentlige indtægter og modernisere skattesystemet og omfatter yderligere specifikationer i forbindelse med komponent 28 (tilpasning af skattesystemet til virkeligheden i det 21. århundrede) i genopretnings- og resiliensplanen, der skal gennemføres inden fjerde kvartal 2025 med henblik på at opnå en permanent stigning i de offentlige indtægter inden fjerde kvartal 2028, vurderet gennem overvågningsrapporter. De centrale trin forventes afsluttet i fjerde kvartal 2025 og fjerde kvartal 2028.

Reformer på området offentlige udgifter: Foranstaltningerne er yderligere specifikationer knyttet til komponent 29 (reform om indførelse af en permanent ramme for gennemgang af offentlige udgifter og evalueringsproces), der indgår i genopretnings- og resiliensplanen. Foranstaltningerne i planen styrker opfølgningen på henstillingerne med yderligere tilsagn om at vedtage reformer som følge af afsluttede og igangværende udgiftsanalyser og reducere de årlige udgifter senest i 2028, vurderet ved hjælp af overvågningsrapporter. De centrale trin forventes afsluttet i fjerde kvartal 2026, andet kvartal 2027 og første kvartal 2028.

Reformer på området menneskelig kapital: Yderligere tilsagn, der tager sigte på at fremme vekseluddannelsesforløb for erhvervsuddannelser og lette anerkendelsen af den udenlandsk fødte befolknings faglige kvalifikationer og færdigheder (med særligt henblik på universitetsuddannelse) for at øge deres produktivitet og bidrag til den økonomiske vækst. De tilsvarende centrale trin forventes afsluttet i henholdsvis fjerde kvartal 2025, fjerde kvartal 2027 og fjerde kvartal 2028.

Reformer inden for fysisk kapital og produktivitet: Foranstaltningerne er knyttet til komponent 13 (reform til forbedring af erhvervsreguleringen og klimaet), der er medtaget i genopretnings- og resiliensplanen, og hvis endelige milepæle og mål allerede er gennemført på tidspunktet for forelæggelsen. Planen omfatter yderligere tilsagn, der har til formål at øge udbuddet af økonomisk overkommelige lejeboliger, samt oprettelsen af en fælles ramme, der fjerner forskellene i de administrative krav mellem selvstyrende regioner og lokale enheder. De tilsvarende centrale trin forventes at være afsluttet i henholdsvis andet kvartal 2026 og fjerde kvartal 2027.

Reformer på området bekæmpelse af skattesvig: Foranstaltningerne er knyttet til komponent 27 (reform vedrørende vedtagelse af loven om bekæmpelse af svig), der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, hvis endelige milepæle allerede er blevet gennemført på tidspunktet for forelæggelsen.

Reformer på området offentlige udgifter til sundhedstjenester: Yderligere tilsagn med henblik på at forbedre forvaltningen af ydelser ved midlertidig uarbejdsdygtighed for at øge effektiviteten af de offentlige udgifter. Det tilsvarende centrale trin forventes afsluttet i fjerde kvartal 2025.

(25) I overensstemmelse med artikel 14, stk. 3, i forordning (EU) 2024/1263 er hvert af de reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, tilstrækkeligt detaljerede, frontloadede, tidsbundne og verificerbare.

(26) De tilsagn, der er givet i genopretnings- og resiliensplanen, og som ligger til grund for forlængelsen, omfatter væsentlige reformer og investeringer, der har til formål at forbedre den finanspolitiske holdbarhed og øge økonomiens vækstpotentiale. Derudover giver Spanien tilsagn om at fortsætte reformindsatsen i den periode, som den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag dækker, og at opretholde niveauerne for nationalt finansierede investeringer, der er realiseret i den periode, som genopretnings- og resiliensplanen dækker (se tabel 5 nedenfor). Der vil blive ført tilsyn med dette tilsagn gennem hele planens gennemførelse. Der kan således tages hensyn til de tilsagn, der er givet i genopretnings- og resiliensplanen, med henblik på forlængelsen af tilpasningsperioden, jf. artikel 36, stk. 1, litra d), i forordning (EU) 2024/1263.

(27) Det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen, forventes at forbedre potentialet til vækst og modstandsdygtighed i Spaniens økonomi på en bæredygtig måde som krævet i henhold til artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning (EU) 2024/1263.

De forskellige reformer og investeringer er i planen grupperet i fire hovedakser, der hver især påvirker det potentielle BNP gennem forskellige kanaler:

1. Grøn omstilling: Reformer og investeringer, der har til formål at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og dermed forbedre den spanske økonomis konkurrenceevne og tiltrækningskraft.

2. Digital omstilling: Foranstaltninger, der har til formål at fremme digitaliseringen af den spanske økonomi og øge udbredelsen af nye teknologier, øge produktiviteten og tilskynde til overgangen til en økonomi med højere merværdi.

3. Menneskelig kapital: Politiske foranstaltninger, der tager sigte på at øge både mængden og kvaliteten af arbejdskraftudbuddet i Spanien, herunder dem, der vedrører erhvervsuddannelsesforanstaltninger, og forenkling af systemet for godkendelse af eksamensbeviser.

4. Fysisk kapital og produktivitet: Denne akse har til formål at udvide kapitalapparatet i Spanien samt totalfaktorproduktiviteten. Den omfatter foranstaltninger, der tager sigte på at mindske de bureaukratiske hindringer for virksomhederne og udvide boligmassen.

De reformer og investeringer i den mellemfristede plan, der ligger til grund for forlængelsen, anslås af Spanien at øge den potentielle vækst med 3,3 procentpoint i forhold til det makroøkonomiske referencescenario, hvoraf 1,7 procentpoint skyldes reformer og investeringer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og 1,6 procentpoint skyldes yderligere foranstaltninger, og den samlede virkning er koncentreret i årene efter genopretningsplanens udløb (2,1 procentpoint mellem 2026 og 2031). Flere af disse reformer og investeringer er beskrevet i bilag II.

Spanien anslår indvirkningen på vækst og modstandsdygtighed med kalibrerede dynamiske stokastiske generelle ligevægtsmodeller. Disse modeller anvender en række antagelser til at kalibrere virkningen af de politiske foranstaltninger. Disse omfatter bl.a.: ændring af kontrakternes varighed, reduktion af rekrutterings- og afskedigelsesomkostninger, ændring af sammensætningen af arbejdsstyrkens kvalifikationer, mindskelse af forretningsbarrierer og forøgelse af efterspørgslen efter og udbuddet af vedvarende energikilder og fossile brændstoffer. Det er fornuftigt og troværdigt at forvente, at disse reformers og investeringers samlede indvirkning på vækst og modstandsdygtighed er betydelig. Det skal dog bemærkes, at den underliggende kalibrering er genstand for risici og usikkerhed. Disse vedrører navnlig det formodede omfang af og tidspunktet for foranstaltningernes virkning.

(28) Det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen, forventes at støtte finanspolitisk holdbarhed som krævet i artikel 14, stk. 2, litra b), i forordning (EU) 2024/1263.

Der kan foretages yderligere overvejelser om virkningerne af de reformer, der ligger til grund for forlængelsen. I denne henseende indeholder planen foranstaltninger med henblik på at forbedre den strukturelle primære saldo væsentligt senest i 2031, hvilket afspejler den direkte virkning af visse budgetforanstaltninger. Bilag II afspejler de budgetforanstaltninger, der ligger til grund for forlængelsen, og som samlet set forventes at bidrage med

0,6 procentpoint af BNP. Skatteforanstaltningerne forventes at øge indtægterne med 0,5 procentpoint af BNP. Desuden forventes de fremtidige udgiftsanalyser at forbedre revisionsprocesserne og føre til gennemførelse af foranstaltninger til at sænke niveauet og forbedre effektiviteten af de offentlige udgifter med en positiv indvirkning på den finanspolitiske holdbarhed og reducere udgifterne med 0,1 procentpoint af BNP i tilpasningsperioden. Bilag II indeholder også andre budgetforanstaltninger, herunder bekæmpelse af skattesvig, elektronisk faktura og foranstaltninger rettet mod midlertidig uarbejdsdygtighed. Planen viser en indirekte budgetvirkning, i anden omgang, som følge af højere økonomisk aktivitet fra andre foranstaltninger under de fire øvrige politiske søjler med besparelser på i alt 1,4 procentpoint af BNP frem til 2031 som følger: i) menneskelig kapital (0,4 procentpoint af BNP), ii) fysisk kapital og produktivitet (0,3 procentpoint af BNP), iii) grøn omstilling (0,4 procentpoint af BNP) og iv) digital omstilling (0,3 procentpoint af BNP). Flere af disse reformer og investeringer er også beskrevet i bilag II.

(29) Det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen, understøtter EU's fælles prioriteter som krævet i artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning (EU) 2024/1263. Planen omfatter navnlig reformer og investeringer, der har til formål at mindske afhængigheden af anvendelsen af fossile brændstoffer og bidrage til en retfærdig grøn omstilling samt sikre energisikkerheden gennem en lovgivningsmæssig ramme for fremme af produktion af vedvarende energi. De investeringer, der tager sigte på den digitale omstilling af uddannelse, forventes at bidrage til en retfærdig digital omstilling ved at fremme digitaliseringen af den spanske økonomi og udbredelsen af nye teknologier. Desuden bidrager investeringer, der har til formål at øge kvaliteten af arbejdskraftudbuddet i Spanien og øge udbuddet af sociale lejeboliger, til social og økonomisk modstandsdygtighed, herunder den europæiske søjle for sociale rettigheder, ved at sikre en mere retfærdig og inklusiv genopretning. Den økonomiske modstandsdygtighed styrkes yderligere af en række direkte budgetforanstaltninger.

(30) Det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen, efterkommer de relevante ([10]) landespecifikke henstillinger, der er udstedt som led i det europæiske semester som krævet i artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning (EU) 2024/1263, og har til formål at forbedre kvaliteten, effektiviteten og rimeligheden af de offentlige udgifter, navnlig ved at indføre gennemgange af de offentlige udgifter og udgiftsrationalisering og skatteforanstaltninger, der har til formål at forbedre effektiviteten og tilstrækkeligheden samt gøre skattesystemet mere retfærdigt (se også ovenfor). Vedtagelsen af reformer, der har til formål at styrke og forbedre reguleringen og erhvervsklimaet i Spanien med særligt fokus på SMV'er, imødekommer de landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 om innovation og forbedring af reguleringen af den økonomiske aktivitet. Disse reformer bidrager også til de landespecifikke henstillinger fra 2020 om at forbedre det administrative samarbejde, som desuden understøttes af foranstaltninger til forenkling af systemet for godkendelse af eksamensbeviser. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020, 2022 og 2023 med fokus på energieffektivitet, udbredelse af vedvarende energi og reduktion af den samlede afhængighed af fossile brændstoffer behandles gennem fastlæggelse af en lovgivningsmæssig ramme for fremme af produktion af vedvarende energi. Foranstaltninger, der tager sigte på at forbedre håndtering af midlertidig uarbejdsdygtighed bidrager til anmodningerne om landespecifikke henstillinger fra 2020 og 2021 med henblik på at forbedre sundhedssystemets modstandsdygtighed og holdbarhed. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020 og 2023 om udvikling af færdigheder støttes gennem reformer og investeringer, der har til formål at øge kvaliteten af arbejdskraftudbuddet i Spanien, herunder dem, der vedrører erhvervsuddannelsesforanstaltninger, og forenkling af systemet for godkendelse af eksamensbeviser. Foranstaltninger, der har til formål at fremme økonomisk overkommelige boliger gennem overførsel af jord til investorer, bidrager til de landespecifikke henstillinger fra 2019, 2022 og 2023 om at yde støtte til familier og øge tilgængeligheden af energieffektive sociale og økonomisk overkommelige boliger.

(31) Planen sikrer, at det planlagte niveau af nationalt finansierede offentlige investeringer, der i gennemsnit er realiseret i løbet af den periode, som genopretnings- og resiliensplanen dækker, opretholdes som krævet i artikel 14, stk. 4, i forordning (EU) 2024/1263.

Tabel 5: Nationalt finansierede offentlige investeringer ifølge planen (i % af BNP)

Gennemsnitligt niveau i den periode, der er dækket af genopretnings- og resiliensplanen (2021-2026)	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit i planens løbetid
2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,6

Kilde: Spaniens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og Kommissionens beregninger.

([10]) Relevante landespecifikke henstillinger er henstillinger, som i) er udstedt af Rådet fra 2019 og frem, ii) som medlemsstaten ifølge den seneste overvågning under det europæiske semester (findes på CeSaR (europa.eu)) endnu ikke har gennemført til fulde eller gjort væsentlige fremskridt med hensyn til gennemførelsen af, og som ikke er forældede (vurderet som »ikke undersøgt /ingen kommentarer«), iii) som ikke er relateret til rent budgetmæssige spørgsmål i forbindelse med stabilitets- og vækstpagten, og iv) som ikke blot er en omformulering af en tidligere henstilling om samme spørgsmål.

(32) Endelig kan det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse, anses for at være i overensstemmelse med de tilsagn, der er givet i genopretnings- og resiliensplanen og i den partnerskabsaftale, der er indgået i henhold til den flerårige finansielle ramme, som krævet i artikel 14, stk. 4, i forordning (EU) 2024/1263. De supplerende specifikationer til skattereformen og udgiftsanalyserne stammer direkte fra tilsagn, der er indgået i henhold til genopretnings- og resiliensplanen. Flere af de resterende foranstaltninger er uændrede tilsagn i genopretnings- og resiliensplanen.

(33) Det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen af tilpasningsperioden, kan således vurderes samlet set at opfylde kriterierne i artikel 14 i forordning (EU) 2024/1263. Tilpasningsperioden kan derfor forlænges fra fire til syv år som anført i planen.

Andre påtænkte reformer og investeringer i planen, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer Unionens fælles prioriteter

(34) Foruden det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, beskriver planen andre reformer og investeringer, der påtænkes fra politisk side, som reagerer på de væsentligste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig de landespecifikke henstillinger, og som håndterer EU's fælles prioriteter. Planen indeholder 44 reformer og investeringer.

(35) Med hensyn til den fælles prioritet om en retfærdig grøn og digital omstilling, herunder de klimamål, der er fastsat i forordning (EU) 2021/1119, omfatter planen en reform (indeholdt i genopretnings- og resiliensplanen) med henblik på at indføre en national plan for digitale kompetencer samt investeringer, der har til formål at forbedre befolkningens digitale færdigheder. Planen omfatter reformer og investeringer, der har til formål at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer og bidrage til en retfærdig grøn omstilling og sikre energisikkerheden gennem en ajourført national energi- og klimaplan med foranstaltninger vedrørende energilagring, udbredelse af vedvarende energikilder, fremme af egetforbrug og energieffektivitet. Foranstaltningerne forventes at efterkomme de landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020 og 2021 vedrørende den grønne omstilling, den digitale omstilling, social og territorial samhørighed, intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst samt politikker for den kommende generation.

(36) Med hensyn til den fælles prioritet om social og økonomisk modstandsdygtighed, herunder den europæiske søjle for sociale rettigheder, omfatter planen reformer såsom modernisering af aktive arbejdsmarkedspolitikker med henblik på at styrke det spanske arbejdsmarked og tackle betydelige strukturelle udfordringer, herunder høj strukturel arbejdsløshed og ungdomsarbejdsløshed, overdreven brug af tidsbegrænsede kontrakter, lav beskæftigelsesfrekvens og økonomisk og social ulighed. Foranstaltningerne er en reaktion på de landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 vedrørende arbejdsmarkedets funktion, herunder rammerne for arbejdskontrakter, sort arbejde, aktive arbejdsmarkedspolitikker, incitamenter til at arbejde og deltagelse på arbejdsmarkedet.

(37) Med hensyn til energisikkerhed, som er en fælles prioritet, omfatter planen en reform for at fremme udviklingen af energilagringsløsninger. Planen omfatter desuden foranstaltninger til indførelse af energilagring gennem iværksættelse af støtte- og investeringsinitiativer til udvikling af lagring i stor skala og fremme af lagring bag måleren og integreret på sektorniveau. Foranstaltningerne har til formål at imødekomme de landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020, 2022 og 2023 vedrørende reduktion af afhængigheden af fossile brændstoffer ved at fremskynde udbredelsen af vedvarende energi med fokus på investeringer i den grønne og den digitale omstilling.

(38) Med hensyn til forsvarskapacitet, som er en fælles prioritet, omfatter planen ikke andre reformer og investeringer.

(39) Planen indeholder oplysninger om overensstemmelsen og, hvor det er relevant, komplementariteten med Spaniens genopretnings- og resiliensplan. Planen beskriver kort, at de reformer og investeringer, der indgår i planen, imødekommer de vigtigste udfordringer, der er identificeret i forbindelse med det europæiske semester, og håndterer Unionens fælles prioriteter og er i overensstemmelse med de foranstaltninger, der er vedtaget i genopretnings- og resiliensplanen.

(40) Planen indeholder en oversigt over behovet for offentlige investeringer i Spanien i relation til EU's fælles prioriteter. I forbindelse med den retfærdige grønne og digitale omstilling fremhæver planen behovet for investeringer i energieffektivitet, udbredelse af vedvarende energi, elektrificering, energilagring, cirkulær økonomi og modstandsdygtighed på tværs af alle økonomiske sektorer samt i avancerede teknologier såsom kunstig intelligens og dataanalyse og forbedring af digital konnektivitet på nationalt plan. Med hensyn til social og økonomisk modstandsdygtighed fremhæver planen behovet for investeringer i inklusiv og bæredygtig vækst ved at modernisere uddannelse, øge beskæftigelsesegnetheden, styrke de sociale beskyttelsessystemer, støtte SMV'er med ressourcer og finansiering og styrke konkurrenceevnen på både nationalt plan og EU-plan. Med hensyn til energisikkerhed fremhæver planen behovet for at mindske afhængigheden af fossile brændstoffer gennem investeringer, der tager sigte på udvikling af energiinfrastruktur og forbedring af effektiviteten på tværs af sektorer. Med hensyn til opbygning af forsvarskapacitet fremhæver planen Spaniens tilpasning til NATO's forpligtelser.

Konklusion på Kommissionens vurdering

(41) Overordnet set finder Kommissionen, at Spaniens plan opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

RÅDETS SAMLEDE KONKLUSION

(42) Rådet ser med tilfredshed på Spaniens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og mener, at en fuldstændig gennemførelse heraf vil bidrage til at sikre sunde offentlige finanser og støtte holdbarheden af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst.

(43) Rådet noterer sig Kommissionens vurdering af planen. Rådet opfordrer imidlertid Kommissionen til at forelægge sin vurdering af fremtidige planer i et særskilt dokument i forhold til Kommissionens henstillinger med henblik på Rådets henstillinger.

(44) Rådet noterer sig Kommissionens vurdering af nettoudgiftskursen og de vigtigste makroøkonomiske antagelser i planen, herunder i forbindelse med Kommissionens forudgående vejledning, samt betydningen af planens nettoudgiftskurs for det offentlige underskud og den offentlige gæld. Rådet noterer sig Kommissionens vurdering, at de makroøkonomiske og finanspolitiske antagelser, selv om de i nogle tilfælde afviger fra Kommissionens antagelser, bl.a. for at tage højde for ajourførte makroøkonomiske og finanspolitiske data, generelt er behørigt begrundede og understøttet af sunde økonomiske argumenter. Rådet noterer sig planens brede finanspolitiske strategi og risiciene forbundet med udsigterne, som kan påvirke realiseringen af det makroøkonomiske scenario samt de underliggende antagelser og opfyldelsen af planens nettoudgiftskurs. Rådet noterer sig navnlig, at den makroøkonomiske prognose, der ligger til grund for planen for 2025 og 2026, svarer til de officielle fremskrivninger, og at disse er blevet godkendt af Spaniens uafhængige finanspolitiske råd (AIReF), og noterer sig, at den gennemsnitlige vækst i BNP-deflatoren i hele fremskrivningsperioden (2025-2041) ifølge Kommissionens vurdering samlet set er lidt lavere i planen end ifølge Kommissionens antagelser. Rådet ser med tilfredshed på, at planen er blevet drøftet af parlamentet. Rådet noterer sig også, at geopolitiske risici kan lægge pres på forsvarsudgifterne.

(45) Rådet forventer, at Spanien er rede til at tilpasse sin finanspolitiske strategi efter behov for at sikre, at landets nettoudgiftskurs opfyldes. Rådet er besluttet på nøje at overvåge den økonomiske og finanspolitiske udvikling, herunder den, der ligger til grund for scenariet i planen.

(46) Rådet mener, at der i god tid inden næste runde af den finanspolitiske overvågning er behov for yderligere drøftelser med henblik på at nå frem til en fælles forståelse af betydningen for den årlige overvågning af vækstraterne i de kumulative nettoudgifter.

(47) Rådet godkender det sæt af reform- og investeringstilsagn, som Spanien har fremlagt i sin mellemfristede plan, og som ligger til grund for forlængelsen af tilpasningsperioden, og ser med tilfredshed på bestræbelserne på at kvantificere indvirkningen på væksten og den finanspolitiske holdbarhed. Rådet er enigt med Kommissionen i, at det sæt af reform- og investeringstilsagn, som Spanien har fremlagt, berettiger en forlængelse af tilpasningsperioden fra fire til syv år. Rådet noterer sig Kommissionens vurdering, der peger på, at kriterierne i artikel 14 samlet set er opfyldt, idet der også tages hensyn til overgangsbestemmelsen i artikel 36, stk. 1, litra d), i forordning (EU) 2024/1263 ved hjælp af det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen. Rådet noterer sig Kommissionens vurdering, at reform- og investeringstilsagnene forventes at forbedre vækstpotentiale og modstandsdygtighed på en holdbar måde og understøtte den finanspolitiske holdbarhed. Rådet henstiller til Spanien, at landet gennemfører reform- og investeringstilsagnene fuldt ud for at opretholde forlængelsen af tilpasningsperioden.

(48) Rådet noterer sig Kommissionens beskrivelse af de reform- og investeringsbehov og påtænkte reformer og investeringer – ud over vurderingen af det sæt af reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden – som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og understreger betydningen af at sikre gennemførelsen af disse reformer og investeringer. Rådet vil på grundlag af rapporter fra Kommissionen vurdere disse reformer og investeringer og overvåge deres gennemførelse inden for rammerne af det europæiske semester.

(49) Rådet ser frem til de årlige statusrapporter fra Spanien, som navnlig skal indeholde oplysninger om fremskridtene med gennemførelsen af nettoudgiftskursen som fastsat af Rådet og gennemførelsen af de bredere reformer og investeringer inden for rammerne af det europæiske semester samt gennemførelsen af det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden.

(50) I overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) 2024/1263 bør Rådet rette en henstilling til Spanien om fastsættelse af den nettoudgiftskurs, der er anført i planen, og om godkendelse af det sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden til syv år,

HENSTILLER, at Spanien

1. sikrer, at væksten i nettoudgifter ikke overstiger de maksimumsgrænser, der er fastsat i bilag I til denne henstilling.
2. inden for de angivne frister gennemfører det sæt reformer og investeringer, der ligger til grund for forlængelsen af den finanspolitiske tilpasningsperiode til syv år, som fastsat i bilag II til denne henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den 21. januar 2025.

På Rådets vegne

A. DOMAŃSKI

Formand

BILAG I

Maksimale vækstrater for nettoudgifterne
(årlige og kumulerede vækstrater, i nominelle tal)

Spanien

År		2025	2026	2027	2028
Vækstrater (i %)	Årlig	3,7	3,5	3,2	3,0
	Kumuleret (*)	9,2	13,0	16,6	20,1

(*) De kumulerede vækstrater beregnes med 2023 som basisår. De kumulative vækstrater anvendes i den årlige overvågning af efterfølgende overholdelse i kontrolkontoen.

BILAG II

Sæt af reformer og investeringer, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden til syv år

Spanien

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Skattereform (Foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen – C28.R3.388 og tilføjelse til foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen)	Ikrafttrædelse af skattereformer, der har til formål at øge de offentlige indtægter og modernisere skattesystemet.	Trin 1: Opfyldelse af milepæl 388 i Spaniens genopretnings- og resiliensplan inden tredje kvartal 2023, hvilket indebærer en permanent forøgelse af de offentlige indtægter med 0,3 % af BNP. Trin 2: Inden fjerde kvartal 2025 sikring af en yderligere permanent stigning på 0,1 % af BNP i indtægterne inden fjerde kvartal 2028, svarende til i alt 0,4 % af BNP inden fjerde kvartal 2028. Trin 3: Fremlæggelse af en rapport inden fjerde kvartal 2028, der viser den permanente stigning i indtægterne mellem 2024 og 2028.	Trin 1: Tilfredsstillende opfyldelse af milepæl C28.R3.M388 i Spaniens genopretnings- og resiliensplan. Indtægter som følge af en uændret struktur for den personlige indkomstskat mellem 2020 og 2028 medregnes ikke i vurderingen af overholdelsen. Trin 2: Finansministeriets årlige overvågningsrapport om den finanspolitiske virkning af indtægtsforanstaltninger. Ved vurderingen af overholdelsen af målet på 0,4 % af BNP kan enhver stigning i indtægterne som følge af en uændret struktur for den personlige indkomstskat mellem 2025 og 2028 udgøre op til 0,1 % af BNP. Indtægter som følge af en uændret struktur for den personlige indkomstskat mellem 2020 og 2024 medregnes ikke i vurderingen af overholdelsen. Trin 3: Fremlæggelse af en rapport, der viser den permanente stigning i indtægterne på 0,4 % af BNP i overensstemmelse med trin 2.
Reform af skattefordele (Tilføjelse til genopretnings- og resiliensplanens foranstaltning C28.R2.M386)	Ikrafttrædelse af skattereformer, der har til formål at øge de offentlige indtægter og modernisere skattesystemet.	Opfyldelse af milepæl 386 inden fjerde kvartal 2025, hvilket indebærer en permanent forøgelse af de offentlige indtægter med mindst 0,1 % af BNP.	Tilfredsstillende opfyldelse af milepæl C28.R2.M386 i Spaniens genopretnings- og resiliensplan.

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Udgiftsanalyser (Tilføjelse til genopretnings- og resiliensplanens foranstaltning C29.R1)	Styrke evalueringen af de offentlige udgifter	Trin 1: Ministerrådets godkendelse af den nye cyklus (2022-2026) af udgiftsanalyser, der skal bestilles hos AIReF, inden fjerde kvartal 2021. Trin 2: Finansministeriets vedtagelse af en ny cyklus, der omfatter en intervention for hvert udgiftsområde inden for planens tidsramme inden fjerde kvartal 2026. Trin 3: Inden andet kvartal 2027 vedtagelse af reformer som følge af afsluttede og igangværende udgiftsanalyser og reduktion af de årlige udgifter permanent med mindst 0,1 % af BNP senest i 2028, hvilket vil bidrage til de offentlige finansers holdbarhed. Trin 4: Tilføjelse af en vurdering af de faktiske årlige udgiftsbesparelser siden 2025 som følge af gennemførelsen af vedtagne foranstaltninger efter udgiftsanalyser til finansministeriets årlige overvågningsrapport om gennemførelsen af udgiftsanalyser inden første kvartal 2028. Den skal vise, at der senest i 2028 er opnået permanente årlige besparelser på mindst 0,1 % af BNP i forhold til en uændret politik.	Trin 1: Bestemmelse i aftalen mellem Ministerrådet med angivelse af dens ikrafttræden. Trin 2: Evalueringsplan udarbejdet af Finansministeriet. Den nuværende (2022-2026) og nye cyklusser af udgiftsanalyser vil dække et udgiftsområde svarende til op til 10 % af de udgifter, der er afsat til politikker under centraladministrationens direkte ansvar. Trin 3: Ikrafttrædelse af de relevante foranstaltninger og en kopi af deres konsekvensanalyse, der begrunder de forventede permanente årlige og kumulative besparelser, der skal opnås på de pågældende budgetposter frem til 2031 i forhold til udgiftsfremskrivningerne ved uændrede politikker på de samme budgetposter. Trin 4: Offentliggørelse af den årlige overvågningsrapport udarbejdet af Finansministeriet. Rapporten skal også illustrere vedtagelsen af mindst én foranstaltning pr. udgiftsområde for at sikre de offentlige finansers holdbarhed.

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Ikrafttrædelse af lov om **bekæmpelse af skatteunddragelse og skattesvig** (Eksisterende foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen – C27.R1.M376)	Formålet med denne reform er at modernisere det spanske skattesystem for at sikre skattemæssig retfærdighed og øge effektiviteten af skatteopkrævningen.	Ikrafttrædelse af lov om bekæmpelse af skatteunddragelse og skattesvig (»Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal«) inden andet kvartal 2022, som: — Udvider afgrænsningen af transaktioner, hvor e-betalinger er obligatoriske (firmaer og fagfolk), og fastsætter en lovbestemt tærskel for kontantbetalinger. — Ajourfører listen over skattely i overensstemmelse med kriterierne om gennemsigtighed, ingen beskatning og skadelige skatteordninger. — Gennemfører ændringer af reglerne for opførelse af personer med skatterestancer. — Indfører et forbud mod »software med dobbelt anvendelse«. — Indfører en referenceværdi for beskatningsgrundlaget inden for ejendomsbeskatning.	Tilfredsstillende opfyldelse af genopretnings- og resiliensplanens milepæl 376 (C27.R1).
Bedre regulering og erhvervsklima (Eksisterende foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen – C13.R1.M190, M191)	Formålet med reformen er at forbedre de rammer, inden for hvilke den økonomiske aktivitet finder sted, ved at sikre bedre regulering og et bedre erhvervsklima, der fremmer oprettelse og vækst af virksomheder og om nødvendigt omstrukturering heraf.	Trin 1: Ikrafttrædelse af loven om reformen af insolvensloven inden andet kvartal 2022. Trin 2: Ikrafttrædelse af den nye lov om virksomhedsetablering og vækst inden fjerde kvartal 2022 for at forenkle procedurerne for etablering af en virksomhed og fremme diversificerede finansieringskilder for virksomhedernes vækst.	Tilfredsstillende opfyldelse af genopretnings- og resiliensplanens milepæl 190 og 191 (C13.R1).

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Reguleringsramme for **fremme af produktion af vedvarende energi** (Eksisterende foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen – C7.R1. M102, M103, M104, M105, T106, T107)	Formålet med denne foranstaltning er at styrke de lovgivningsmæssige rammer for fremme af produktion af vedvarende energi for at øge sikkerheden og tilskynde til private investeringer i vedvarende energi, fjerne hindringer for udbredelsen af vedvarende energi og forbedre deres integration i miljøet, elsystemet og i forskellige sektorer	Trin 1: Inden fjerde kvartal 2020 — Ikrafttrædelse af kongeligt lovdekret nr. 23/2020 (energiforanstaltninger) — Ikrafttrædelse af kongeligt dekret 960/2020 (økonomisk ordning for vedvarende energi) — Ikrafttræden af kongeligt dekret 1183/2020 (tilslutning af vedvarende energikilder til elnettet) Trin 2: Ikrafttræden af loven om klimaændringer og energiomstilling inden andet kvartal 2021. Trin 3: Inden fjerde kvartal 2023 — Yderligere produktionskapacitet til vedvarende energi (mindst 6 000 MW) Kumulativ yderligere kapacitet til vedvarende energi installeret i Spanien (mindst 6 000 MW).	Tilfredsstillende opfyldelse af genopretnings- og resiliensplanens milepæl 102, 103, 104, 105 og mål 106 og 107 (C7.R1).
Digital omstilling af uddannelse (Eksisterende foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen – C19. I2.M289, M290, T291)	Forbedre adgangen til digital læring ved at stille bærbart udstyr til rådighed for elever fra sårbare grupper i skolerne. Udstyre klasseværelser med interaktive digitale systemer (IDS) for at muliggøre fjernundervisning og blandet læring, støtte udarbejdelsen eller revisionen af en digital strategi og digital uddannelse af lærere	Trin 1: Godkendelse af et program, der skal udstyre offentlige og offentligt støttede skoler med digitale værktøjer, inden fjerde kvartal 2021. Trin 2: Inden fjerde kvartal 2025 — Afslutning af foranstaltninger til digital omstilling af uddannelse, herunder udarbejdelse eller revision af digitale strategier på mindst 22 000 skoler og digital uddannelse af 70 000 lærere Levering af forbundne digitale enheder i offentlige og offentligt støttede skoler for at slå bro over den »digitale kløft« og udstyre mindst 240 000 klasseværelser	Tilfredsstillende opfyldelse af genopretnings- og resiliensplanens milepæl 289 og 290 samt mål 291 (C19.I2).

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Vekseluddannelsesforløb for erhvervsuddannelser (ny foranstaltning)	Fremme af uddannelse på arbejdspladsen for studerende på erhvervsuddannelser	Trin 1: Inden fjerde kvartal 2027 gennemførelse af en oplysningskampagne, der når ud til mindst 60 % af alle studerende, der har til hensigt at påbegynde en erhvervsuddannelse eller inden for de seneste seks måneder har påbegyndt en erhvervsuddannelse i et vekseluddannelsesforløb, og kapacitetsopbygning til at tilbyde erhvervsuddannelse i enhver virksomhed, der er interesseret i at tilbyde et vekseluddannelsesforløb. Trin 2: Inden fjerde kvartal 2028 fremlæggelse af en overvågningsrapport, der viser, at mindst 80 % af alle studerende på erhvervsuddannelser i første halvdel af 2028 har været indskrevet på en erhvervsuddannelse i et vekseluddannelsesforløb	Trin 1: Udarbejdelse af en rapport om omfanget og rækkevidden af oplysningskampagnen og kapacitetsopbygningsaktiviteterne. Trin 2: Kopi af overvågningsrapporten.
Indførelse af ordning 20 (ny foranstaltning)	Oprettelse af en ny fælles ramme, der fjerner forskellene i de administrative krav mellem selvstyrende regioner og lokale enheder og samtidig reducerer procedurerne med henblik på at støtte erhvervsaktiviteter.	Trin 1: Inden fjerde kvartal 2025 godkendelse på (multi)sektorkonference(r) af en sektorspecifik konsekvensanalyse (i samarbejde med selvstyrende regioner og byråd), som definerer prioriterede områder, der kræver standardisering og forenkling af procedurer på tværs af regioner og lokale myndigheder. Trin 2: Inden andet kvartal 2026 offentliggørelse af en strategisk plan for de sektorkonferencer, der er godkendt på (multi)sektorkonference(r), med angivelse af årlige foranstaltninger, ansvarlige aktører og overvågningsindikatorer, der skal gennemføres fuldt ud senest i 2027. Trin 3: Inden fjerde kvartal 2027 offentliggørelse af en rapport, der overvåger gennemførelsen af den strategiske plan og foreslår korrigerende foranstaltninger i tilfælde af afvigelser. Rapporten bør også indeholde en vurdering af virkningen af de foranstaltninger, der allerede er gennemført i de foregående år.	Trin 1: Link til offentliggørelsen af den sektorspecifikke konsekvensanalyse, der er godkendt på (multi)sektorkonference(r). Trin 2: Link til offentliggørelsen af den strategiske plan, der er godkendt på (multi) sektorkonference(r). Trin 3: Link til offentliggørelse af rapporten.

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Elektronisk faktura (ny foranstaltning)	Udvikling af det obligatoriske elektroniske B2B-faktureringssystem. Etablering af et mere sikkert og effektivt elektronisk B2B-faktureringssystem med det formål at forkorte den gennemsnitlige betalingsperiode og mindske skattesvig.	Trin 1: Ikrafttrædelse af et kongeligt dekret, der fastsætter de tekniske og oplysningsmæssige krav til systemet, inden fjerde kvartal 2026. Trin 2: Etablering af en elektronisk fakturaplatform, der forvaltes af Skattestyrelsen, og som skal levere en grundlæggende, gratis service til alle virksomheder og fagfolk, der ønsker at bruge den, inden første kvartal 2027.	Trin 1: Ikrafttrædelse af det kongelige dekret. Trin 2: Kopi af »acta de recepción« af relevans for den elektroniske fakturaplatform.
Foranstaltninger til forbedring af **behandlingen af midlertidig uarbejdsdygtighed** (ny foranstaltning)	Forbedring af behandlingen af ydelser ved midlertidig uarbejdsdygtighed ved almindeligt forekommende hændelser for at reducere udgifterne for alle offentlige forvaltninger	Trin 1: Undertegnelse og ikrafttrædelse af partnerskabsaftaler mellem sundhedsministerierne i de selvstyrende regioner, forsikringsselskaber og socialsikringsinstitutioner inden fjerde kvartal 2025.	Trin 1: Undertegnelse og ikrafttrædelse af partnerskabsaftaler.
Forenkling af systemet for **godkendelse af eksamensbeviser** (ny foranstaltning)	Lette anerkendelsen af den udenlandsk fødte befolknings faglige kvalifikationer og færdigheder (med særligt henblik på universitetsuddannelse) for at øge deres produktivitet og bidrag til den økonomiske vækst	Trin 1: Ikrafttrædelse af lovgivning om strømlinede processer for anerkendelse af kvalifikationer for udenlandsk fødte inden fjerde kvartal 2025. Trin 2 (inden fjerde kvartal 2028): Evaluering af overvågningen af gennemførelsen af reformen. Rapporten bør indeholde nøgleindikatorer som det samlede antal ansøgninger, der behandles under det forenklede system, og den gennemsnitlige behandlingstid for godkendelsesanmodninger.	Trin 1: Ikrafttrædelse af lovgivning, der letter anerkendelsen af erhvervskvalifikationer for udenlandsk fødte personer. Trin 2: Offentliggørelse af evalueringsrapporten
Reform af **arbejds- og jobsøgningsvisumsystemet** (ny foranstaltning)	Lette regelmæssig indrejse for arbejds- og jobsøgende migranter med henblik på at forbedre produktiviteten for migrantarbejdere	Trin 1: Ikrafttrædelse af et kongeligt dekret, der regulerer arbejds- og jobsøgningsvisa til migranter, inden fjerde kvartal 2024.	Trin 1: Ikrafttrædelse af et kongeligt dekret, der regulerer arbejds- og jobsøgningsvisa for migranter.

	Vigtigste målsætninger	Beskrivelse af og tidspunkt for centrale tiltag	Indikator(er) for overvågning
Projekt Wien (ny foranstaltning)	Øge udbuddet af økonomisk overkommelige boliger	Trin 1: Iværksættelse af udbud med henblik på at stille offentlig jord til rådighed for private bygherrer til opførelse af boliger til overkommelige priser inden fjerde kvartal 2025. Trin 2: Vurdering af gennemførelsen af reformen inden andet kvartal 2026. Rapporten bør beskrive projektets udvikling og virkning og indeholde nøgleindikatorer som planlagte huse, der skal opføres, og samlede offentlige jordlodder, der overføres til private bygherrer.	Trin 1: Link til offentliggørelsen af udbuddet. Trin 2: Offentliggørelse af evalueringsrapporten.
Ikrafttræden af ændringen af lov nr. 14/2011 om videnskab, teknologi og innovation (Eksisterende foranstaltning i genopretnings- og resiliensplanen – C17.R1.254)	Styrke de lovgivningsmæssige rammer for sektoren for videnskab, teknologi og innovation med henblik på at forbedre styringen og koordineringen af sektoren, skabe en attraktiv videnskabelig karriere og forbedre overførslen af viden fra forskning til anvendte produkter/tjenester for samfundet.	Trin 1: Inden andet kvartal 2022 ikrafttrædelse af ændringen af lov om videnskab, teknologi og innovation, der forbedrer koordineringen mellem de forskellige forvaltningsniveauer for videnskabs-, forsknings- og innovationspolitikker, forbedrer forvaltningen og koordineringen af det spanske system for videnskab, teknologi og innovation, skaber en ny videnskabelig karriere og forbedrer videnoverførsel.	Trin 1: Tilfredsstillende opfyldelse af genopretnings- og resiliensplanens milepæl 254 (C17.R1).

ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj