C/2024/6816

29.11.2024

RÅDETS HENSTILLING

af 21. oktober 2024

om Spaniens økonomiske, budgetmæssige, beskæftigelsesmæssige og strukturelle politikker

(C/2024/6816)

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]), der oprettede genopretnings- og resiliensfaciliteten (»faciliteten«), trådte i kraft den 19. februar 2021. Faciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af Unionen. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker bidrager faciliteten til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, navnlig reformer og investeringer, der 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 Unionen og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 ([4]) (»REPowerEU-forordningen«), der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en udfasning af Unionens afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af Unionens 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.

([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).
([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).

(3) Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen »EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030« 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 et velfungerende indre marked særligt vigtige politiske prioriteter, som bør være genstand for reformer og investeringer med henblik på at håndtere de aktuelle produktivitetsmæssige udfordringer samt styrke Unionens og medlemsstaternes langsigtede konkurrenceevne. Den 14. februar 2024 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen »Årlig rapport om det indre marked og konkurrenceevnen 2024«. I denne meddelelse gennemgås de konkurrencemæssige styrker og udfordringer, der præger det europæiske indre marked, og der gøres status over den årlige udvikling med udgangspunkt i de ni udpegede indsatsområder for konkurrenceevnen.

(4) Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024, som markerede starten på det europæiske semester 2024 for samordning af de økonomiske politikker. Den 22. marts 2024 godkendte Det Europæiske Råd prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2024, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed. Den 21. november 2023 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ([5]) ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2024, hvori Spanien blev udpeget som en af de medlemsstater, der kan være berørt eller kan være i risiko for at blive berørt af ubalancer, og for hvilken 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 samt et forslag til den fælles beskæftigelsesrapport 2024, hvori gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder analyseres. Rådet vedtog henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ([6]) (»henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024«) den 12. april 2024 og den fælles beskæftigelsesrapport den 11. marts 2024.

(5) Den 30. april 2024 trådte Unionens nye ramme for økonomisk styring i kraft. Rammen omfatter den nye forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning, Rådets ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 ([7]) om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud samt Rådets ændrede direktiv 2011/85/EU ([8]) om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer. Formålet med den nye ramme for økonomisk styring er at fremme sunde og holdbare offentlige finanser, bæredygtig og inklusiv vækst og modstandsdygtighed gennem reformer og investeringer samt forhindre uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Den nye ramme for økonomisk styring 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. Hver medlemsstat skal forelægge Rådet og Kommissionen en national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. En national mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag indeholder en medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn og dækker en planlægningsperiode på fire eller fem år afhængigt af den nationale valgperiodes normale varighed. Nettoudgiftskursen ([9]) i de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag skal stemme overens med kravene i forordning (EU) 2024/1263, herunder kravene om, at den offentlige gæld bringes eller fastholdes på en troværdig nedadgående kurs ved udgangen af tilpasningsperioden, eller om, at den forbliver på et forsvarligt niveau på under 60 % af bruttonationalproduktet (BNP), og om, at det offentlige underskud bringes og/eller fastholdes under traktatens referenceværdi 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 disse nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag offentliggjorde Kommissionen den 21. juni 2024 en vejledning om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremlægge i deres nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag og i deres årlige statusrapporter. I overensstemmelse med artikel 5 og 36 i forordning (EU) 2024/1263 meddelte Kommissionen medlemsstaterne referencekurser og tekniske oplysninger, hvor det var relevant. Medlemsstaterne skal forelægge deres nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpoliske tiltag senest den 20. september 2024, medmindre medlemsstaten og Kommissionen bliver enige om

([5]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([6]) Rådets henstilling (EU) af 12. april 2024 om den økonomiske politik i euroområdet (EUT C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([7]) Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([8]) Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([9]) Nettoudgifter som defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning (EU) 2024/1263: »nettoudgifter«: 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.

at forlænge fristen med en rimelig periode. I overensstemmelse med deres nationale retlige rammer kan medlemsstaterne drøfte deres udkast til mellemfristede planer med deres nationale parlamenter, anmode de uafhængige finanspolitiske institutioner om at afgive en udtalelse og gennemføre en høring af arbejdsmarkedets parter og andre nationale interessenter.

(6) I 2024 forløber det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker fortsat sideløbende med gennemførelsen af faciliteten. 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 de genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241.

(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 vurderingsretningslinjerne i bilag V til nævnte forordning. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en gennemførelsesafgørelse 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 finansielle 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 vedtaget 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 Spanien 2024. Heri foretages der en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet mellem 2019 og 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 de 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 Unionens overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

(9) Kommissionen har foretaget en dybdegående undersøgelse for Spanien i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. De væsentligste resultater af Kommissionens undersøgelse af de makroøkonomiske sårbarheder i Spanien med henblik på nævnte forordning blev offentliggjort i marts 2024. 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-krisen begyndte gælden i den private sektor igen at falde i 2021 som følge af den kraftige nominelle vækst i BNP, ligesom den negative nettostilling over for udlandet (NIIP) blev forbedret som følge af det fortsatte overskud på betalingsbalancens løbende poster. 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 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 stadig relativt høje, men dog aftagende 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, takket være 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 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 Kommissionens meddelelse af 8. marts 2023 med titlen »Finanspolitiske retningslinjer for 2024« tager Kommissionen i overensstemmelse med de gældende regler det første skridt til at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023. Den 19. juni 2024 udsendte Kommissionen en rapport i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3. I rapporten vurderes

([10]) ST 10150/21 INIT, ST 10150/21 ADD 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 1 og ST 10150/21 ADD 1 REV 2.
([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 13695/23 INIT).

budgetsituationen i Spanien, eftersom landets offentlige underskud i 2023 oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. I rapporten konkluderes det, at Kommissionen på baggrund af denne vurdering og efter at have gennemgået udtalelsen fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, jf. traktatens artikel 126, stk. 4, i juli 2024 ikke vil foreslå, at der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i Spanien.

(11) Den 12. juli 2022 henstillede Rådet ([12]), 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 på mellemlang sigt ([13]), 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 faciliteten og andre EU-midler. Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs ([14]) i 2023 stort set neutral med - 0,2 % af BNP. Væksten i nationalt 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 af 12. juli 2022. Det kontraktive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter skyldes reduktionen med 0,6 procentpoint af BNP i omkostningen ved de (målrettede og ikkemålrettede) støtteforanstaltninger for husholdninger og virksomheder som reaktion på stigninger i energipriserne. 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 under faciliteten og andre EU-midler 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 ved hjælp af faciliteten og andre EU-midler. Landet finansierede offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, som f.eks. den digitale værktøjskasse, PERTE ([15]), til elektriske og opkoblede køretøjer, nye erhvervsuddannelsessteder og investeringer inden for grøn brint. Disse offentlige investeringer finansieres gennem faciliteten og andre EU-midler.

(12) Ajourføringen af de makroøkonomiske og finanspolitiske prognoser, som Spanien sendte til Kommissionen den 30. april 2024, 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 forventes at 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 inflationen målt ved det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) 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 neutral med 0,0 % af BNP i 2024.

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

([12]) 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. 70).

([13]) 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 ti år og BNP-deflatoren for 2023.

([14]) 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) under faciliteten og andre EU-midler. En negativ indikator er tegn på en ekspansiv finanspolitik, mens en positiv indikator er tegn på en kontraktiv finanspolitik.

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

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes der at blive finansieret udgifter med lån fra faciliteten svarende til 1,0 % af BNP i 2024 sammenlignet med 0,0 % i 2023.

(16) Den 14. juli 2023 henstillede ([16]) Rådet, at Spanien skulle sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter ([17]) i 2024 til højst 2,6 %. Medlemsstaterne blev i forbindelse med gennemførelsen af deres budgetter for 2023 og udarbejdelsen af deres udkast til 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 ([18]), 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. Der er risiko for, at dette ikke vil være i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(17) Derudover henstillede Rådet, at Spanien traf 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 henstillede endvidere, at hvis nye stigninger i energipriserne nødvendiggør nye eller fortsatte støtteforanstaltninger, skulle Spanien sikre, at sådanne støtteforanstaltninger er rettet mod at beskytte sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og opretholder incitamenter til energibesparelser. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2024 forventes nettobudgetomkostningerne ([19]) ved energistøttenødforanstaltninger 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 ([20]) til den finanspolitiske kurs svarende til 0,3 % af BNP i samme år. Energistøttenødforanstaltningerne er blevet afviklet 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. Der er risiko for, at dette ikke vil være i overensstemmelse med Rådets henstilling.

(18) Rådet henstillede også, at Spanien bevarer nationalt finansierede offentlige investeringer og sikrer en effektiv udnyttelse af tilskud under faciliteten 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 fra 2,3 % af BNP i 2023 til 2,4 % af BNP i 2024. Dette er i overensstemmelse med Rådets henstilling. Samtidig forventes de offentlige investeringer, der finansieres med EU-midler, herunder tilskud under faciliteten, 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 Unionens 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 Unionens nye regler for økonomisk styring overholdes, kan det være nødvendigt at ajourføre de nationale finanspolitiske rammer.

([16]) Rådets henstilling af 14. juli 2023 om Spaniens nationale reformprogram for 2023 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2023 (EUT C 312 af 1.9.2023, s. 77).

([17]) Primære nettoudgifter defineres som nationalt finansierede udgifter eksklusive i) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, ii) renteudgifter, iii) konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter samt iv) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

([18]) Dette omfatter engangsforanstaltninger i 2024 svarende til 0,2 % af BNP som følge af domstolsafgørelser om, at regeringen skal tilbagebetale borgere og virksomheder for meget betalt personlig indkomstskat og selskabsskat.

([19]) Tallene angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger inklusive indtægter og udgifter og, hvor det er relevant, eksklusive indtægter fra skatter og afgifter på energileverandørernes ekstraordinære fortjenester.

([20]) 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) under faciliteten og andre EU-midler i forhold til den gennemsnitlige potentielle nominelle vækst i BNP på mellemlang sigt (10-år); bidraget udtrykkes som andel af det nominelle BNP.

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 eventuelle mangler i den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang og lang sigt ved at anvende 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 Unionen 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 stigning i 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. Det er fortsat afgørende, at Spaniens uafhængige myndighed for finanspolitisk ansvarlighed (AIReF) gennemfører henstillingerne 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 fortsat stagnerende i forhold til 2021 og ligger stadig 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 (EFRU), 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 med bilag V, kriterium 2.2, til nævnte forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Disse reformer og investeringer 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 afgørende, at der inden for denne stramme tidshorisont gøres hurtige fremskridt med den effektive gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen, 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 genopretnings- og resiliensplanen senest i august 2026 er det afgørende, at Spanien fortsætter gennemførelsen af reformer og fremskynder investeringerne ved at sætte ind over for de relevante udfordringer og samtidig sikrer en stærk administrativ kapacitet. Genopretnings- og resiliensplanens 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 videre end genopretnings- og resiliensplanen, for at sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

(23) Som led i midtvejsgennemgangen af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken, jf. artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 ([21]), skal Spanien gennemgå hvert enkelt program, der støttes af EFRU, Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), Samhørighedsfonden og Fonden for Retfærdig Omstilling (»FRO«), senest i marts 2025 under hensyntagen til bl.a. de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger for 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 programmerne vedrørende 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 vedrørende 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 langtidslediges og ældre arbejdstageres (re) integration på arbejdsmarkedet, styrke karrierevejledningen, afhjælpe misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og gennemføre den europæiske børnegaranti, der er oprettet ved Rådets henstilling (EU) 2021/1004 ([22]). Disse foranstaltninger vil også bidrage til at støtte den opadgående sociale konvergens i overensstemmelse med Kommissionens tjenestegrenes landeanalyse i anden fase på grundlag af elementerne i rammen for social konvergens, der blev iværksat som pilotprojekt i 2024. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2024/1263 skal det europæiske semester omfatte Kommissionens overvågning af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen, bl.a. via en ramme til at identificere risici for den sociale konvergens. Spanien kan også gøre brug af platformen for strategiske teknologier for Europa, der er oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/795 ([23]), 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, rene og ressourceeffektive teknologier, landbrug og sundhedsrelaterede bioteknologier.

(24) Foruden de økonomiske, sociale og miljømæssige udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen og andre EU-midler 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 tørkeperioder og situationer med vandknaphed i visse regioner, og det er ikke længere er 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 en af de medlemsstater i Unionen, 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-midler omfatter foranstaltninger, der tager sigte på at forbedre situationen i Spaniens vandsektor, er der behov for en yderligere indsats, navnlig inden for bæredygtig vandforvaltning. Yderligere infrastrukturinvesteringer i overensstemmelse med Spaniens strategiske plan under den fælles landbrugspolitik vil kunne bidrage til at forbedre vandforvaltningen, også i landbrugssektoren, som er den sektor, hvor der forbruges mest vand. 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,

([21]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Rådets henstilling (EU) 2021/1004 af 14. juni 2021 om oprettelse af en europæisk børnegaranti (EUT L 223 af 22.6.2021, s. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([23]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/795 af 29. februar 2024 om oprettelse af platformen for strategiske teknologier for Europa (STEP) og ændring af direktiv 2003/87/EF samt forordning (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 og (EU) 2021/241 (EUT L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

til at efterkomme henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024. For Spanien bidrager henstilling 1, 2 og 3 til gennemførelsen af den første, anden og fjerde henstilling i henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet 2024,

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 i 2025 til det niveau, der bl.a. er nødvendigt for at bringe den offentlige gæld på en troværdig nedadgående kurs på mellemlang sigt og nedbringe det offentlige underskud til under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP; sikre finanspolitisk holdbarhed, bl.a. ved at: gennemgå og forenkle skattesystemet med henblik på at støtte økonomisk vækst og beskæftigelse, samhørighed og den grønne omstilling; og 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; sætte ind over for de relevante udfordringer 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 vedrørende 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; opskalere eksisterende løsninger, der tager sigte på reduktion af risikoen for tørke og på bæredygtig vandforvaltning i landbruget, vandeffektivitet og infrastrukturinvesteringer, og ved at støtte udviklingen af naturbaserede løsninger.

Udfærdiget i Luxembourg, den 21. oktober 2024.

På Rådets vegne

NAGY I.

Formand