Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/6816

29.11.2024

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 21 oktober 2024

inzake het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en structuurbeleid van Spanje

(C/2024/6816)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

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

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

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

(2) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad ([4]) ("de REPowerEU-verordening"), die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de Unie geleidelijk onafhankelijker te maken van de invoer van Russische fossiele brandstoffen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de Unie en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. Spanje heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

([1]) PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([4]) Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030", als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen ten aanzien van negen elkaar versterkende aanjagers. Van die aanjagers zijn de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden en een goed functionerende eengemaakte markt de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen met als doel de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de Unie en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Op 14 februari 2024 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Het jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen 2024". In die mededeling worden de sterktes en zwaktes van het concurrentievermogen van de eengemaakte markt van Europa beschreven. De ontwikkelingen van het jaar worden geschetst aan de hand van de negen geselecteerde aanjagers van het concurrentievermogen.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024 vastgesteld en daarmee de aanzet gegeven van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid van 2024. Op 22 maart 2024 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroeianalyse voor 2024, die rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid zijn geconcentreerd. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ([5]) ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 vastgesteld, waarin zij Spanje heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie tevens een advies vastgesteld over het ontwerpbegrotingsplan van Spanje voor 2024. De Commissie heeft ook een aanbeveling vastgesteld voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone en een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ([6]) (de "Aanbeveling van 2024 over de eurozone") op 12 april 2024 aangenomen en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op 11 maart 2024.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe kader voor economische governance van de Unie in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad ([7]) over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad ([8]) betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. De doelstellingen van het nieuwe kader voor economische governance zijn het bevorderen van gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei en veerkracht door middel van hervormingen en investeringen en het voorkomen van buitensporige overheidstekorten. Het nieuwe kader voor economische governance bevordert ook de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffendere en meer samenhangende handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. Een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn bevat de budgettaire, hervormings- en investeringstoezeggingen van een lidstaat, met een planningshorizon van vier of vijf jaar, afhankelijk van de normale duur van de nationale legislatuurperiode. Het netto-uitgaventraject ([9]) van de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden of op een prudent niveau onder 60 % van het bruto binnenlands product (bbp) te houden en om het overheidstekort op middellange termijn onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te houden. Indien een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd. Om de opstelling van die nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn te ondersteunen, heeft de Commissie op 21 juni 2024 richtsnoeren gepubliceerd over de informatie die de lidstaten moeten verstrekken in hun nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn en jaarlijkse voortgangsverslagen. Overeenkomstig de artikelen 5 en 36 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie in voorkomend geval referentiepaden en technische informatie aan de lidstaten bezorgd. De lidstaten moeten hun nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. Overeenkomstig hun nationale

([5]) Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([6]) Aanbeveling van de Raad van 12 april 2024 over het economisch beleid van de eurozone (PB C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([7]) Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([8]) Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([9]) Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) 2024/1263: "netto-uitgaven" zijn de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

wettelijke kaders kunnen de lidstaten hun ontwerpplannen voor de middellange termijn met hun nationale parlementen bespreken, de onafhankelijke begrotingsinstellingen vragen een advies uit te brengen en de sociale partners en andere nationale belanghebbenden raadplegen.

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

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

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

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

(10) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is het overheidstekort van Spanje afgenomen van 4,7 % van het bbp in 2022 tot 3,6 % in 2023, terwijl de overheidsschuld is gedaald van 111,6 % van het bbp eind 2022 tot 107,7 % eind 2023. Zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 8 maart 2023, getiteld "Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024", zet de Commissie de eerste stap om op een tekort gebaseerde buitensporigtekort-procedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen. Op 19 juni 2024 heeft de Commissie een verslag op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag uitgebracht. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Spanje beoordeeld, aangezien het overheidstekort

([10]) Doc. ST 10150/21 INIT + ADD 1 + ADD 1 REV 1 + ADD 1 REV 2.

([11]) Uitvoeringsbesluit van de Raad van 10 oktober 2023 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje (doc. ST 13695/23 INIT).

in 2023 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag wordt geconcludeerd dat de Commissie, in het licht van die beoordeling en na bestudering van het advies van het Economisch en Financieel Comité op grond van artikel 126, lid 4, van het Verdrag, in juli 2024 niet zal voorstellen een buitensporigtekortprocedure in te leiden ten aanzien van Spanje.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad Spanje aanbevolen ([12]) in 2023 een prudent begrotingsbeleid te voeren, met name door de groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn ([13]), rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Spanje kreeg tegelijkertijd de aanbeveling klaar te staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Ook werd Spanje aanbevolen om meer overheidsinvesteringen te doen voor de groene en de digitale transitie, en voor energiezekerheid in het kader van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de faciliteit en andere Uniefondsen. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers ([14]) in 2023, met - 0,2 % van het bbp, overwegend neutraal. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 heeft een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,3 % van het bbp geleverd en was in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022. De contractieve bijdrage van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven was toe te schrijven aan de met 0,6 procentpunten van het bbp verlaagde kosten van de (gerichte en niet-gerichte) noodmaatregelen voor huishoudens en bedrijven in reactie op stijgingen van de energieprijzen. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend maatregelen aan de ontvangstenzijde) was vooral toe te schrijven aan de sociale uitkeringen andere dan voordelen in natura, die werden aangejaagd door de aanpassing van de pensioenen, en het intermediaire verbruik, dat werd aangejaagd door uitgaven voor defensie. In 2023 bedroegen de met subsidies uit hoofde van de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven 1,3 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen beliepen in 2023 2,3 % van het bbp, met een jaarlijkse toename van 0,1 procentpunt. Spanje financierde aanvullende investeringen via de faciliteit en andere Uniefondsen. Het financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals de digitale toolkit, de PERTE ([15]) voor elektrische en verbonden voertuigen, nieuwe plaatsen voor beroepsonderwijs en -opleiding en investeringen op het gebied van groene waterstof. Die overheidsinvesteringen zijn uit de faciliteit en andere Uniefondsen gefinancierd.

(12) De actualisering van de macro-economische en budgettaire prognoses die Spanje de Commissie op 30 april 2024 heeft toegezonden, kan als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 2,0 % en in 2025 met 1,9 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een stijging van de bbp-deflator van 3,5 % in 2024 en 2,8 % in 2025. Het overheidstekort zal naar verwachting afnemen tot 3,0 % van het bbp in 2024 en 2,5 % van het bbp in 2025, terwijl de overheidsschuldquote zal afnemen tot 105,5 % eind 2024 en 104,1 % eind 2025. De door Spanje ingediende prognoses omvatten geen begrotingsprognoses voor de periode na 2025.

(13) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp groeien met 2,1 % in 2024 en 1,9 % in 2025 en zal de inflatie, gemeten aan de hand van het geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP), in 2024 3,1 % en in 2025 2,3 % bedragen.

(14) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het overheidstekort in 2024 3,0 % van het bbp bedragen, terwijl de overheidsschuldquote zal dalen tot 105,5 % eind 2024. De daling van het tekort in 2024 is voornamelijk toe te schrijven aan de geleidelijke afschaffing van maatregelen om de sociale en economische gevolgen van de vorige energiecrisis te verzachten. Volgens de ramingen van de Commissie is de begrotingskoers in 2024 neutraal (0,0 % van het bbp).

(15) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 1,3 % van het bbp worden gefinancierd met niet terug te betalen steun ("subsidies") uit hoofde van de faciliteit, tegenover 0,7 % van het bbp in 2023. De met subsidies uit hoofde van de faciliteit gefinancierde uitgaven zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder dat dit rechtstreekse gevolgen heeft voor het

([12]) Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Spanje (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 70).

([13]) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bedraagt de potentiële outputgroei op middellange termijn van Spanje in 2023 nominaal 7,2 %, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

([14]) De begrotingskoers wordt afgemeten aan de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Op basis daarvan wordt de economische impuls beoordeeld die uitgaat van het begrotingsbeleid – zowel het op nationaal niveau gefinancierde beleid als het beleid dat uit de begroting van de Unie wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) het groeipotentieel op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven (discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde niet meegerekend), exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen, maar inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) in het kader van de faciliteit en andere Uniefondsen. Een minteken bij de indicator wijst op een expansief begrotingsbeleid, terwijl een plusteken bij de indicator wijst op een contractief begrotingsbeleid.

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

overheidssaldo of de overheidsschuld van Spanje. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 1,0 % van het bbp worden gedekt door leningen uit de faciliteit, tegenover 0,0 % van het bbp in 2023.

(16) Op 14 juli 2023 heeft de Raad Spanje aanbevolen ([16]) een voorzichtig begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven ([17]) in 2024 te beperken tot maximaal 2,6 %. De lidstaten is verzocht er bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun ontwerpbegrotingsplannen voor 2024 rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie nemen de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven van Spanje in 2024 toe met 3,8 % ([18]), hetgeen meer dan de aanbevolen maximale groei is. Die overschrijding van de aanbevolen maximale groei van de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven komt neer op 0,5 % van het bbp in 2024. Het risico bestaat dat dit niet in overeenstemming zal zijn met hetgeen werd aanbevolen door de Raad.

(17) Bovendien heeft de Raad Spanje aanbevolen om de geldende noodsteunmaatregelen voor energie in 2023 en 2024 zo snel mogelijk af te bouwen, en de daarmee samenhangende besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft voorts aanbevolen dat, indien hernieuwde stijgingen van de energieprijzen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, Spanje ervoor zou moeten zorgen dat dergelijke steunmaatregelen gericht zijn op bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn, en stimulansen voor energiebesparing behouden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bedragen de nettobegrotingskosten ([19]) van de noodsteunmaatregelen voor energie naar raming 0,9 % van het bbp in 2023, 0,2 % in 2024 en - 0,1 % in 2025. Daarbij werd aangenomen dat onder meer de verlaging van de btw op gas, de bijzondere heffing op elektriciteit, subsidies voor het openbaar vervoer en de compensatie aan de elektriciteitsleveranciers om kosten te dekken en tekorten te voorkomen, voor een deel van 2024 van kracht blijven. Indien de daarmee gepaard gaande besparingen worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen, zoals aanbevolen door de Raad, zouden deze prognoses een begrotingsaanpassing van 0,7 % van het bbp in 2024 impliceren, terwijl de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven ([20]) in dat jaar zorgen voor een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers ten belope van 0,3 % van het bbp. De noodsteunmaatregelen voor energie werden in 2023 en 2024 afgebouwd. Dit is in overeenstemming met hetgeen de Raad heeft aanbevolen. De daarmee samenhangende besparingen zullen naar verwachting echter niet volledig worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Het risico bestaat dat dit niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad.

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

(19) Op basis van de beleidsmaatregelen die op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie bekend waren, wordt in 2025 bij ongewijzigd beleid een overheidstekort van 2,8 % van het bbp verwacht, met een stijging van 4,0 % van de netto-uitgaven in 2025. De overheidsschuldquote zou dalen tot 104,8 % eind 2025.

(20) Volgens de nieuwe Unieregels inzake economische governance zal Spanje een budgettair-structureel plan voor de middellange termijn moeten opstellen om het tekort terug te dringen en de overheidsschuld te verlagen. In dat plan kunnen zowel inkomsten- als uitgavenmaatregelen worden vastgesteld met investeringen en hervormingen ter bevordering van een robuustere en duurzamere economische groei. Spanje is een land met een hoge schuld en een gedecentraliseerde overheidsstructuur. In het nationale begrotingskader stelt de centrale overheid doelstellingen voor de regio's vast met betrekking tot het structureel saldo en de schuldquote en met betrekking tot het maximale groeipercentage van de nominale uitgaven (uitgavenregel). Om de naleving van de nieuwe Unieregels inzake

([16]) Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma 2023 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van Spanje (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 77).

([17]) Netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

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

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

([20]) Deze bijdrage wordt gemeten als de verandering in primaire overheidsuitgaven ongerekend i) incrementele begrotingsgevolgen van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) eenmalige maatregelen, iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven en iv) uitgaven gefinancierd met niet terug te betalen steun (subsidies) in het kader van de faciliteit en andere fondsen van de Unie, ten opzichte van de gemiddelde potentiële nominale bbp-groei op middellange termijn (tien jaar), uitgedrukt als een verhouding tot het nominale bbp.

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

(21) Voortbouwend op de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan zouden extra inspanningen ook de economische veerkracht verder kunnen versterken en de potentiële groei ondersteunen, en zo mee de grondslag leggen voor de vaststelling van een meer geleidelijk begrotingstraject. Dit omvat de regelgevingsdruk en het ondernemingsklimaat. Het betreft in het bijzonder de hervorming van op bedrijfsgrootte gebaseerde regelgeving op het gebied van arbeid, controle en belastingen, met als doel de efficiëntie van de toewijzing van kapitaal en arbeid te verbeteren, investeringen te ondersteunen en de productiviteit te helpen verhogen. Het aanpakken van bestaande tekortkomingen in de efficiëntie van de rechterlijke macht zou ook de economische verstoringen verminderen. Het duurt nog steeds lang om tot een uitspraak te komen in burgerlijke en handelszaken, en de aanslepende niet-verlenging van de Raad voor de rechtspraak leidt tot knelpunten bij de benoeming van toprechters. Er is ook ruimte voor verdere ondersteuning van innovatie. Meer investeringen in O&O en sterkere banden met het wetenschappelijke ecosysteem kunnen de productiviteit van bedrijven verhogen. Met 1,4 % van het bbp in 2022 is de O&O-intensiteit in Spanje blijven hangen ten opzichte van 2021 en ruim onder het Uniegemiddelde van 2,2 % gebleven, voornamelijk als gevolg van de kloof bij de particuliere uitgaven (0,8 % van het bbp, aanzienlijk onder het Uniegemiddelde van 1,5 %). Ondanks de maatregelen in het herziene herstel- en veerkrachtplan en de goedgekeurde programma's van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) lijken verdere inspanningen nodig om particuliere O&O-uitgaven en kennisoverdracht tussen particuliere en publieke onderzoeksinstellingen te ondersteunen. Mogelijke specifieke maatregelen bestaan erin: i) publieke onderzoeksorganisaties prestatiegerichter en professioneler te maken, en ii) de coördinatie tussen de structuren voor wetenschap, technologie en innovatie te verbeteren bij de opstelling en uitvoering van onderzoeks- en innovatiebeleid op verschillende bestuursniveaus.

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

(23) In het kader van de tussentijdse evaluatie van de cohesiebeleidsprogramma's moet Spanje overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad ([21]) elk programma ondersteund door het EFRO, het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie uiterlijk in maart 2025 toetsen aan onder meer de uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen 2024, en zijn nationale energie- en klimaatplan. Die toetsing vormt de basis voor de definitieve toewijzing van de financiering van de Unie die in elk programma is opgenomen. Spanje heeft vooruitgang geboekt met de uitvoering van cohesiebeleids-programma's en de Europese pijler van sociale rechten, maar er is nog een aantal uitdagingen. Het bbp per hoofd van de bevolking blijft in acht Spaanse regio's onder 75 % van het Uniegemiddelde. Een snellere uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid en een versterking van de bestuurlijke capaciteit op alle niveaus zijn van cruciaal belang. De in de programma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Naast maatregelen op het gebied van bestuurlijke capaciteit is het van bijzonder belang dat investeringen in capaciteiten voor bedrijfsinnovatie en O&O snel worden uitgevoerd, met name in de sectoren die door regionale strategieën voor slimme specialisatie in kaart zijn gebracht. Investeringen in de groene transitie, in overeenstemming met het nationale energie- en klimaatplan, met name in waterbeheer, de circulaire economie, klimaatadaptatie en -mitigatie blijven van cruciaal belang, met name in de zwaarst getroffen gebieden zoals de Canarische eilanden en kustgebieden in het oosten en zuiden van Spanje. Investeringen die regio's met demografische achteruitgang aantrekkelijker en concurrerender maken, zijn van groot belang voor convergentie. Voorts is het nog steeds noodzakelijk de (her) integratie van langdurig werklozen en oudere werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen, loopbaanbegeleiding te versterken, discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken en uitvoering te geven aan de Europese jongerengarantie, die is ingesteld bij Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad ([22]). Die maatregelen zouden ook bijdragen tot opwaartse sociale convergentie, in overeenstemming met de tweede analyse van de diensten van de Commissie op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie, dat werd getest in 2024. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263 moet het Europees Semester toezicht door de Commissie op de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren omvatten, onder meer door middel van een kader dat risico's voor sociale convergentie opspoort. Spanje kan ook gebruikmaken van het bij Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad ([23]) opgerichte platform voor strategische technologieën voor Europa om de industriële transformatie te ondersteunen, met name door te investeren in de ontwikkeling en productie van strategische technologieën en de bijbehorende waardeketens, in het bijzonder op het gebied van deeptech-innovatie, schone en hulpbronnenefficiënte technologieën, landbouw en gezondheidsgerelateerde biotechnologieën.

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

(25) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2024 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer door middel van hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde

([21]) Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad van 14 juni 2021 tot instelling van een Europese kindergarantie (PB L 223 van 22.6.2021, blz. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([23]) Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP) en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG en Verordeningen (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 en (EU) 2021/241 (PB L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

uitvoering te geven aan de Aanbeveling van 2024 over de eurozone. Voor Spanje dragen de aanbevelingen 1, 2 en 3 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en de vierde aanbeveling die zijn vastgesteld in de Aanbeveling van 2024 over de eurozone,

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

1. het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig indienen; in overeenstemming met de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven in 2025 beperken tot een percentage waarmee, onder meer, de overheidsschuld op de middellange termijn op een plausibel neerwaarts traject komt en het overheidstekort tot onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt teruggedrongen; de houdbaarheid van de begroting waarborgen, mede door: het belastingstelsel te herzien en te vereenvoudigen om economische groei en werkgelegenheid, cohesie en de groene transitie te ondersteunen, en de kwaliteit, efficiëntie en billijkheid van de overheidsuitgaven te verbeteren;
2. versterken van de bestuurlijke capaciteit om Uniemiddelen te beheren, investeringen versnellen en het momentum in de uitvoering van hervormingen handhaven; de bijbehorende uitdagingen aanpakken teneinde een verdere snelle en effectieve uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, mogelijk te maken, en ervoor zorgen dat de hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 worden voltooid; de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's versnellen; in het kader van de tussentijdse evaluatie van die programma's gericht blijven op de overeengekomen prioriteiten, en daarbij de kansen die het platform voor strategische technologieën voor Europa biedt om het concurrentievermogen te verbeteren, in overweging nemen;
3. het waterbeheer verbeteren om de aanpassing aan de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering beter aan te pakken en de economische, sociale en ecologische veerkracht op lange termijn te waarborgen door de coördinatie tussen alle overheids- en bestuursniveaus te verbeteren, bestaande oplossingen voor terugdringing van droogterisico's en voor duurzaam waterbeheer in de landbouw, waterefficiëntie en investeringen in infrastructuur op te schalen en ontwikkeling van op de natuur gebaseerde oplossingen te ondersteunen.

Gedaan te Luxemburg, 21 oktober 2024.

Voor de Raad

De voorzitter

NAGY I.