



Bruxelles, den 24.5.2023
COM(2023) 609 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Spaniens nationale reformprogram 2023 og med Rådets udtalelse om Spaniens
stabilitetsprogram 2023**

{SWD(2023) 609 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram 2023 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram 2023

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 Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², 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) 2021/241³ om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til medlemsstaterne til gennemførelsen af reformer og investeringer og bidrager således med en finanspolitisk impuls finansieret af EU. I overensstemmelse med prioriteterne for det europæiske semester bidrager den til den økonomiske og sociale genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige reformer og investeringer, som navnlig skal fremme den grønne og den digitale omstilling og gøre medlemsstaternes økonomier mere modstandsdygtige. Den bidrager også til at styrke de offentlige finanser og sætte skub i vækst og jobskabelse på mellemlang og lang sigt samt til at forbedre den territoriale samhørighed i EU og støtte den fortsatte gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder. Det maksimale finansielle bidrag for hver medlemsstat inden for

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

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).

rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den 30. juni 2022.

- (2) Den 22. november 2022 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2023⁴, som markerede starten på det europæiske semester 2023 for samordning af de økonomiske politikker. Det Europæiske Råd godkendte den 23. marts 2023 prioriteterne i undersøgelsen, som er struktureret omkring de fire dimensioner af konkurrencedygtig bæredygtighed. Den 22. november 2022 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen 2023, hvori Spanien blev udpeget som en af de medlemsstater, som kan være påvirket eller kan være i risiko for at blive påvirket af ubalancer, og for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen tillige en udtalelse om Spaniens udkast til budgetplan 2023. Kommissionen vedtog også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Rådet vedtog den 16. maj 2023, samt forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2023 med en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som Rådet vedtog den 13. marts 2023.
- (3) Selv om EU's økonomier udviser bemærkelsesværdig modstandsdygtighed, har den geopolitiske kontekst fortsat en negativ indvirkning. EU står last og brast med Ukraine og har i sin økonomiske og socialpolitiske dagsorden fokus på dels at mindske de negative konsekvenser af energichok for både sårbare husholdninger og virksomheder på kort sigt, dels at fortsætte bestræbelserne på at gennemføre den grønne og den digitale omstilling, støtte bæredygtig og inklusiv vækst, sikre makroøkonomisk stabilitet og øge modstandsdygtigheden på mellemlang sigt. Der fokuseres i høj grad også på at øge EU's konkurrenceevne og produktivitet.
- (4) Den 1. februar 2023 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "En industriplan for den grønne pagt til den CO2-neutrale tidsalder"⁵ for at øge konkurrenceevnen for EU's nettonulindustri og støtte den hurtige omstilling til klimaneutralitet. Planen supplerer den igangværende indsats under den europæiske grønne pagt og REPowerEU. Den har til formål at skabe et gunstigere miljø for at øge EU's produktionskapacitet inden for de nettonulteknologier og -produkter, der er nødvendige for at nå EU's ambitiøse klimamål, samt at sikre adgang til relevante kritiske råstoffer, herunder ved diversificering af forsyninger, korrekt udnyttelse af geologiske ressourcer i medlemsstaterne og maksimering af genanvendelsen af råstoffer. Planen er baseret på fire søjler, nemlig forudsigelige og forenkede lovgivningsmæssige rammer, hurtigere adgang til finansiering, forbedring af færdigheder og åben handel med henblik på modstandsdygtige forsyningskæder. Den 16. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen også meddelelsen "EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030"⁶, der er bygget op omkring ni gensidigt forstærkende indsatsområder og målet om at arbejde hen imod en væksthæmmende lovgivningsramme. I meddelelsen opstilles politiske prioriteter med henblik på aktivt at sikre strukturelle forbedringer, målrettede investeringer og lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på EU's og medlemsstaternes konkurrenceevne på lang sigt. Nedenstående henstillinger hjælper med at opfylde disse prioriteter.

⁴ COM(2022) 780 final.

⁵ COM(2023) 62 final.

⁶ COM(2023) 168 final.

- (5) I 2023 fortsætter det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker med at udvikle sig i overensstemmelse med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. At gennemføre genopretnings- og resiliensplanerne fuldt ud er fortsat et vigtigt element i opfyldelsen af de politiske prioriteter under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der er blevet udstedt i de senere år. De landespecifikke henstillinger fra 2019, 2020 og 2022 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241.
- (6) REPowerEU-forordningen⁷, der blev vedtaget den 27. februar 2023, tager sigte på en hurtig udfasning af EU's afhængighed af import af russiske fossile brændstoffer. Dette vil bidrage til energisikkerhed og diversificering af EU's energiforsyning og samtidig øge udbredelsen af vedvarende energi, energilagringsskapaciteten og energieffektiviteten. Forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at tilføje et nyt REPowerEU-kapitel til deres nationale genopretnings- og resiliensplaner for at finansiere vigtige reformer og investeringer, der vil bidrage til at nå REPowerEU-målene. De vil også bidrage til at øge konkurrenceevnen for EU's nettonulindustri som skitseret i industriplanen for den grønne pagt til den CO₂-neutrale tidsalder og til at imødekomme de energirelaterede landespecifikke henstillinger, der blev udstedt til medlemsstaterne i 2022, og som måtte blive udstedt i 2023. Med REPowerEU-forordningen indføres der en ny kategori af ikketilbagebetalingspligtig finansiel støtte, der stilles til rådighed for medlemsstaterne til finansiering af nye energirelaterede reformer og investeringer inden for rammerne af deres genopretnings- og resiliensplaner.
- (7) Den 8. marts 2023 vedtog Kommissionen en meddelelse om finanspolitiske retningslinjer for 2024. Den har til formål at støtte udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning⁸. Kommissionen mindede om, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul deaktiveres ved udgangen af 2023. Den opfordrede til i 2023 og 2024 at føre en finanspolitik, der sikrer en holdbar gæld på mellemlang sigt og øger den potentielle vækst på en bæredygtig måde. Medlemsstaterne blev opfordret til i deres stabilitets- og konvergensprogrammer 2023 at redegøre for, hvordan deres finanspolitiske planer vil sikre, at referenceværdien for underskuddet på 3 % af BNP overholdes, og at gælden nedbringes troværdigt og konstant eller holdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at udfase de nationale finanspolitiske foranstaltninger, der er indført for at beskytte husholdninger og virksomheder mod energiprischokket, begyndende med de mindst målrettede. Den præciserede, at hvis det bliver nødvendigt at forlænge støtteforanstaltninger på grund af et fornyet pres på energipriserne, bør medlemsstaterne i langt højere grad end tidligere målrette sådanne foranstaltninger mod sårbare husholdninger og virksomheder. Kommissionen foreslog, at de finanspolitiske henstillinger skulle kvantificeres og differentieres og formuleres på grundlag af de primære nettoudgifter som foreslået i dens meddelelse om

⁷ 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).

⁸ COM(2023) 141 final.

retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU⁹. Den henstillede, at alle medlemsstaterne fortsat bør beskytte nationalt finansierede investeringer og sørge for at anvende midlerne fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde effektivt, navnlig i lyset af målsætningerne for den grønne og den digitale omstilling og om øget modstandsdygtighed. Kommissionen påpegede, at den i overensstemmelse med de gældende regler vil foreslå Rådet i foråret 2024 at indlede underskudsbaseerede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af endelige data for 2023.

- (8) Den 26. april 2023 fremsatte Kommissionen lovgivningsforslag med henblik på at gennemføre en omfattende reform af reglerne for økonomisk styring i EU. Hovedformålet med forslagene er at styrke holdbarheden af den offentlige gæld og fremme bæredygtig og inklusiv vækst i alle medlemsstater gennem reformer og investeringer. Forslagene skal give medlemsstaterne mere kontrol over tilrettelæggelsen af deres mellemfristede planer, samtidig med at der indføres en strengere håndhævelsesordning til at sikre, at medlemsstaterne opfylder tilsagnene i deres mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag. Det er hensigten at afslutte lovgivningsarbejdet i 2023.
- (9) Den 30. april 2021 indgav Spanien sin nationale genopretnings- og resiliensplan til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning (EU) 2021/241. Kommissionen har i medfør af artikel 19 i forordning (EU) 2021/241 vurderet genopretnings- og resiliensplanens relevans, effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng i overensstemmelse med vurderingskriterierne i bilag V til forordningen. Den 13. juli 2021 vedtog Rådet en afgørelse om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan¹⁰. Tiltrådighedsstillingen af trancher er betinget af, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, i forordning (EU) 2021/241 har truffet en afgørelse om, at Spanien på tilfredsstillende vis har opfyldt de relevante milepæle og mål, der er anført i Rådets gennemførelsesafgørelse. En tilfredsstillende opfyldelse forudsætter, at opfyldelsen af forudgående milepæle og mål ikke er blevet tilbagerullet.
- (10) Den 28. april 2023 forelagde Spanien sit nationale reformprogram 2023 og sit stabilitetsprogram 2023 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram 2023 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Spaniens halvårlige rapportering om de fremskridt, der er gjort med opfyldelsen af genopretnings- og resiliensplanen.
- (11) Den 24. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for 2023 for Spanien¹¹. Heri foretages der en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet mellem 2019 og 2022, og der gøres status over Spaniens gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen. På grundlag af denne analyse er der i landerapporten udpeget mangler med hensyn til udfordringer, som enten ikke håndteres eller kun håndteres delvist i genopretnings- og resiliensplanen, ligesom der også afdækkes nye udfordringer.

⁹ COM(2022) 583 final.

¹⁰ Rådets gennemførelsesafgørelse af 13. juli 2021 om godkendelse af vurderingen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan (ST 10150/21, ST 10150/21 ADD 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 2 og ST 10150/21 COR 1).

¹¹ SWD(2023) 609 final.

Rapporten indeholder også en vurdering af Spaniens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelsen af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.

- (12) Kommissionen har foretaget en dybdegående undersøgelse for Spanien i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011 og offentliggjort resultatet heraf den 24. maj 2023¹². Den konkluderede, at Spanien er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Navnlig er sårbarhederne vedrørende stor privat og offentlig gæld og udlandsgæld, som har grænseoverskridende relevans, blevet mindre, men de er der fortsat. Udlandsgælden og især den private gældskvote er faldet i 2010'erne, og efter en midlertidig afbrydelse i 2020 fortsatte de med at falde i 2021 og forventes fortsat at falde takket være økonomisk vækst. De ligger dog stadig på et højt niveau. Udlandsstillingen har nyt godt af overskud på de løbende poster i et årti, selv om det for nylig er blevet mindre grundet pandemiens indvirkning på turismeeksporten og de højere energipriser i 2022. Den offentlige gæld er fortsat højt. I 2022 var den igen i den nedadgående retning, der skabte forbedringer inden pandemien som følge af stærk nominel BNP-vækst, men den er stadig over niveauet før pandemien. Ifølge prognoserne ser det ud til, at dette fald vil fortsætte i moderat tempo i 2023 og 2024, hvis det understøttes af politiske foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanen. Det finansielle system viste modstandsdygtighed over for de seneste chok forårsaget af pandemien og energikrisen. Arbejdsløsheden er faldet igen, men den er stadig høj, og der er stadig sårbare områder, bl.a. en meget høj langtidsledighed og ungdomsarbejdsløshed. De potentielle risici, der har indflydelse på den videre reduktion af sårbarheder, vedrører hovedsagelig den virkning, som stramningen af de finansielle vilkår får på husholdningers og virksomheders finansielle situation samt på den offentlige gælds holdbarhed på mellemlang til lang sigt i lyset af de nuværende markedsforhold og befolkningens aldring. Det politiske fremskridt har været gunstigt, og den fortsatte gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen burde medføre yderligere forbedringer.
- (13) Ifølge data, som er valideret af Eurostat¹³, faldt Spaniens offentlige underskud fra 6,9 % af BNP i 2021 til 4,8 % i 2022, mens den offentlige gæld faldt fra 118,3 % af BNP ved udgangen af 2021 til 113,2 % ved udgangen af 2022. Den 24. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF¹⁴. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Spanien, eftersom landets offentlige underskud i 2022 oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt. Kommissionen foreslog i overensstemmelse med sin meddelelse af 8. marts 2023¹⁵ ikke at indlede nye procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2023. Kommissionen erklærede til gengæld, at den vil foreslå Rådet i foråret 2024 at indlede underskudsbaserede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på grundlag af de endelige data for 2023. Spanien bør tage hensyn til dette i gennemførelsen af sit budget for 2023 og i udarbejdelsen af sit udkast til budgetplan for 2024.

¹² SWD(2023) 632 final.

¹³ Eurostats Euroindikatorer, 47/2023 af 21.4.2023.

¹⁴ COM(2023) 631 final af 24.5.2023.

¹⁵ COM(2023) 141 final af 8.3.2023.

- (14) Den offentlige saldo er blevet påvirket af de finanspolitiske foranstaltninger, der er vedtaget for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne. I 2022 omfattede de indtægtsreducerende foranstaltninger en reduktion af momsen på el og gas, en reduktion af den særlige elafgift samt en suspension af afgiften på værdien af elproduktionen, mens de udgiftsforøgende foranstaltninger omfattede den generelle rabat på 20 cent pr. l. på brændstoffer til køretøjer, indkomststøtte til husholdninger og energiintensive industrier, højere sociale ydelser i form af elkuponer og prisrabat på brugen af offentlig transport. Kommissionen anslår nettobudgetomkostningerne ved disse foranstaltninger til 1,6 % af BNP i 2022. Samtidig faldt de anslåede omkostninger ved midlertidige covid-19-nødforanstaltninger til 0,5 % af BNP i 2022 fra 3,1 % i 2021.
- (15) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Spanien¹⁶ i 2022 udnytter genopretnings- og resiliensfaciliteten med henblik på at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen og samtidig fører en forsvarlig finanspolitik. Spanien bør desuden opretholde nationalt finansierede investeringer. Rådet henstillede endvidere, at Spanien skulle begrænse væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter.
- (16) Ifølge Kommissionens skøn var den finanspolitiske kurs¹⁷ i 2022 stort set gunstig, nemlig -2,5 % af BNP. Spanien fortsatte med at støtte genopretningen med investeringer, der skal finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, som henstillet af Rådet. Udgifter finansieret af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler beløb sig til 1,1 % af BNP i 2022 (1,2 % af BNP i 2021). Nationalt finansierede investeringer udgjorde et ekspansivt bidrag på 0,3 procentpoint af BNP til den finanspolitiske kurs¹⁸. Spanien bevarede således de nationalt finansierede investeringer som henstillet af Rådet. Samtidig udgjorde væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) et ekspansivt bidrag på 2,7 procentpoint til den finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfattede den yderligere virkning af finanspolitiske foranstaltninger til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af energiprisstigningerne (yderligere nettobudgetomkostninger på 1,5 % af BNP). Samtidig har højere udgifter til forbrug i produktionen og sociale overførsler i naturalier bidraget til væksten i de primære løbende nettoudgifter. Det betydelige ekspansive bidrag fra nationalt finansierede løbende udgifter skyldtes kun delvist foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af energiprisstigningerne. Spanien har derfor ikke begrænset væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter tilstrækkeligt.
- (17) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for de budgetmæssige fremskrivninger i stabilitetsprogrammet, er realistisk for 2023 og optimistisk derefter. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 2,1 % i 2023 og 2,4 % i 2024. Til sammenligning forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 en lidt

¹⁶ Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 38).

¹⁷ Den finanspolitiske kurs bestemmes ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige covid-19-nødforanstaltninger, mens udgifter finansieret med ikketilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt. Yderligere oplysninger findes i boks 1 i de finanspolitiske statistiske tabeller.

¹⁸ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter indebar et kontraktivt bidrag på 0,3 procentpoint af BNP som følge af den gradvise tilbagevenden til niveauet før pandemien.

lavere realvækst i BNP på 1,9 % i 2023 og 2,0 % i 2024 primært på grund af et lavere forventet bidrag fra det private forbrug i både 2023 og 2024 samt mere moderat investeringsvækst i 2024.

- (18) Ifølge stabilitetsprogrammet for 2023 forventer regeringen, at det offentlige underskud vil falde til 3,9 % af BNP i 2023. Faldet i 2023 afspejler hovedsagelig de lavere omkostninger til de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på stigningen i energipriser i forhold til 2022. Ifølge programmet ventes den offentlige gældskvote at falde fra 113,2 % ved udgangen af 2022 til 111,9 % ved udgangen af 2023. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 forventes der et offentligt underskud på 4,1 % af BNP for 2023. Dette er i overensstemmelse med underskuddet ifølge stabilitetsprogrammet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 vil den offentlige gældskvote være lidt lavere og udgøre 110,6 % ved udgangen af 2023 på grund af en lavere stock-flow-justering.
- (19) Den offentlige saldo i 2023 forventes at blive påvirket af de foranstaltninger, der er vedtaget for at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af energiprisstigningerne. De består af foranstaltninger, der er forlænget fra 2022 (navnlig: en reduktion af momsens på el og gas, en reduktion af den særlige elafgift, en suspension af afgiften på værdien af elproduktionen, indkomststøtte til husholdninger og energiintensive industrier, højere sociale ydelser i form af elkuponer og prisrabat på brugen af offentlig transport) og nye foranstaltninger, som f.eks. rabatten på 20 cents pr. l. på brændstof til køretøjer, som nu er rettet mod vej- og søtransport og landbrugs- og fiskerisektoren, samt et fast beløb på 200 EUR til lavindkomsthusholdninger. Omkostningerne til disse foranstaltninger opvejes delvis af en skat på de store energileverandørers ekstraordinære fortjeneste. Når disse indtægter tages i betragtning, forventes nettobudgetomkostningerne til støtteforanstaltningerne ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 at udgøre 0,6 % af BNP i 2023¹⁹. De fleste foranstaltninger i 2023 synes ikke at være rettet mod de mest sårbare husholdninger og virksomheder, og mange af dem har ikke fuldt ud bevaret prissignalet om at reducere energiefterspørgslen og øge energieffektiviteten. Følgelig vurderes de målrettede støtteforanstaltninger, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om henstillingen for 2023 efterleves, i Kommissionens forårsprognose 2023 at udgøre 0,2 % af BNP i 2023 (sammenlignet med 0,5 % af BNP i 2022). Endelig forventes den offentlige saldo i 2023 at nyde godt af udfasningen af de midlertidige covid-19-nødforanstaltninger på 0,5 % af BNP.
- (20) Den 12. juli 2022 henstillede²⁰ Rådet, at Spanien i 2023 sikrer en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter til under den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt²¹, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for energiprisstigningerne, og til personer på flugt fra Ukraine. Samtidig bør Spanien være klar til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation. Spanien blev også anbefalet at øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling samt i energiforsyningssikkerhed

¹⁹ Tallet angiver niveauet for de årlige budgetomkostninger ved foranstaltningerne, inkl. løbende indtægter og udgifter samt – hvis det er relevant – investeringsforanstaltninger.

²⁰ Rådets henstilling af 12. juli 2022 om Spaniens nationale reformprogram og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2022 (EUT C 334 af 1.9.2022, s. 70).

²¹ Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 anslås Spaniens potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) nominelt at være på 5,5 %.

under hensyntagen til REPowerEU-initiativet, bl.a. ved at trække på genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.

- (21) I Kommissionens forårsprognose 2023 forventes den finanspolitiske kurs i 2023 at være stort set neutral (- 0,3 % af BNP) i en situation med høj inflation. Dette følger en ekspansiv finanspolitisk kurs i 2022 (- 2,5 % af BNP). Væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) ventes i 2023 at indebære et stort set neutralt bidrag på 0,2 % af BNP til den finanspolitiske kurs. Den forventede vækst i nationalt finansierede primære løbende udgifter er derfor i overensstemmelse med Rådets henstilling. Det forventede stort set neutrale bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter skyldes hovedsageligt de reducerede nettoomkostninger ved støtteforanstaltningerne (målrettede og generelle) til de husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for energiprisstigninger (med 1,0 % af BNP). De vigtigste drivkræfter bag stigningen i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) er stigningen i sociale overførsler som følge af, at pensionerne igen er kædet sammen med tidligere inflation, samt højere udgifter til forbrug i produktionen. Udgifter, der finansieres via tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten forventes at beløbe sig til 1,6 % af BNP i 2023, mens de nationalt finansierede investeringer forventes at yde et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,1 procentpoint²². Spanien planlægger at finansiere yderligere investeringer gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, samtidig med at landet forventes at fastholde nationalt finansierede investeringer²³. Landet forventer at finansiere offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energiforsyningsikkerhed, som f.eks. den styrkede industripolitik "España 2030", planen for bolig- og byfornyelse eller det løft, der er givet til cybersikkerhed og 5G-konnektivitet, som finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler.
- (22) Ifølge stabilitetsprogrammet forventes det offentlige underskud at falde til 3,0 % af BNP i 2024. Faldet i 2024 afspejler også udfasningen af energiforanstaltningerne. Ifølge programmet forventes den offentlige gældskvotestørrelse at falde til 109,1 % i slutningen af 2024. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 et offentligt underskud i 2024 på 3,3 % af BNP. Dette er i overensstemmelse med underskuddet ifølge stabilitetsprogrammet. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2023 vil den offentlige gældskvotestørrelse udgøre 109,1 % ved udgangen af 2024.
- (23) Ifølge stabilitetsprogrammet skal energistøtteforanstaltningerne udfases i 2024 undtagen skatten på energileverandørernes ekstraordinære fortjeneste. Kommissionen går også ud fra, at næsten alle energistøtteforanstaltninger vil blive udfaset i 2024 (nettoindtægter på 0,1 % af BNP i 2024). Disse skøn bygger på antagelsen om, at der ikke kommer nye energiprisstigninger.
- (24) Ifølge Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 skal der ske en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo i retning af den mellemlistede målsætning med 0,5 % af

²² Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

²³ Udgifter finansieret via tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten beløb sig til 1,6 % af BNP i 2023, mens nationalt finansierede investeringer ydede et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,2 procentpoint. Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,2 procentpoint af BNP.

BNP som benchmark²⁴. Under hensyn til behovet for at sikre finanspolitisk holdbarhed²⁵ og behovet for at nedbringe underskuddet til under referenceværdien på 3 % af BNP, bør der ske en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,7 % af BNP i 2024. For at sikre en sådan forbedring bør væksten i nationalt finansierede primære nettoudgifter²⁶ i 2024 ikke overstige 2,6 % som afspejlet i henstillingen.

Samtidig bør de resterende energistøtteforanstaltninger (som Kommissionen i øjeblikket anslår til 0,6 % af BNP i 2023) udfases afhængigt af markedsudviklingen, og idet der startes med de mindst målrettede foranstaltninger, og de dertil hørende besparelser bør anvendes til at reducere det offentlige underskud.

- (25) Ud fra en antagelse om uændret politik forventes det i Kommissionens forårsprognose 2023, at de nationalt finansierede primære løbende nettoudgifter stiger til 1,4 % i 2024, hvilket er under den anbefalede vækstrate.
- (26) Ifølge programmet forventes de offentlige investeringer (ekskl. investeringer finansieret af genopretnings- og resiliensfaciliteten) at falde fra 2,7 % af BNP i 2023 til 2,6 % af BNP i 2024. I programmet henvises til reformer og investeringer, som forventes at bidrage til finanspolitisk holdbarhed og bæredygtig og inklusiv vækst. De omfatter en permanent ramme, som sikrer forbedringer i kvaliteten af de offentlige udgifter, foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse samt reformen af skattesystemet med henblik på at gøre dette mere inklusivt, bæredygtigt og i stand til at fremme de offentlige finansers holdbarhed på mellemlang og lang sigt, hvilket også er en del af genopretnings- og resiliensplanen.
- (27) Stabilitetsprogrammet udstikker en mellemfristet finanspolitisk kurs frem til 2026. Ifølge programmet forventes det offentlige underskud at falde gradvist til 2,7 % af BNP i 2025 og til 2,5 % i 2026. Det offentlige underskud ventes derfor at falde til under 3 % af BNP i 2025. Ifølge programmet ventes den offentlige gældskvote at falde fra 109,1 % ved udgangen af 2024 til 106,8 % ved udgangen af 2026.
- (28) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, litra b), i forordning (EU) 2021/241 og kriterie 2.2 i bilag V til samme forordning indeholder genopretnings- og resiliensplanen et omfattende sæt gensidigt forstærkende reformer og investeringer, som skal gennemføres senest i 2026. Indtil videre går gennemførelsen af Spaniens genopretnings- og resiliensplan godt. Spanien har indgivet tre betalingsanmodninger, hvilket svarer til 121 milepæle og mål i planen og har resulteret i en samlet udbetaling på 28 000 000 000 EUR. Selv om Spanien har været blandt de medlemsstater, der er længst fremme med gennemførelsen af planen, forventes Spanien nu at revidere og mere end fordoble dens størrelse. Dette bør ledsages af den nødvendige administrative kapacitet for at sikre en effektiv absorption af genopretnings- og resiliensmidler og andre midler, der er tilrådighed på EU-plan eller nationalt plan. Spanien har navnlig

²⁴ Jf. artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97, hvori der også er krav om en tilpasning på mere end 0,5 % af BNP for medlemsstater med en offentlig gæld på over 60 % af BNP eller med mere udtalte risici for gældsholdbarheden.

²⁵ Kommissionen skønnede, at Spanien ville skulle opnå en gennemsnitlig årlig stigning i den strukturelle primære saldo som en andel af BNP på 0,6 procentpoint for at opnå en realistisk gældsreduktion eller sikre, at den offentlige gæld forbliver på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt. Dette skøn byggede på Kommissionens efterårsprognose 2022. Udgangspunktet for dette skøn var det forventede offentlige underskud og den forventede offentlige gæld for 2024, som forudsatte, at energistøtteforanstaltningerne ville blive afviklet i 2024.

²⁶ Ved primære nettoudgifter forstås nationale finansierede udgifter eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og renteudgifter samt konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter.

givet udtryk for, at det har til hensigt at anmode om lån, og vil drage fordel af en højere tildeling af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Den reviderede plan vil også omfatte et REPowerEU-kapitel, som skal finansieres i hvert fald delvist af de ekstra REPowerEU-tilskud. En hurtig medtagelse af det nye REPowerEU-kapitel i genopretnings- og resiliensplanen vil gøre det muligt at finansiere yderligere reformer og investeringer til støtte for Spaniens strategiske mål på energiområdet og inden for den grønne omstilling. I overensstemmelse med artikel 14, stk. 6, i forordning (EU) 2021/241 tilkendegav Spanien den 28. marts 2023, at det havde til hensigt at anmode om yderligere 84 000 000 000 EUR i form af lånestøtte under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Det er fortsat vigtigt systematisk at inddrage lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter for at sikre en vellykket gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen samt af andre økonomipolitiske og beskæftigelsespolitiske tiltag, der går ud over planen, og således sikre et bredt ejerskab til den overordnede politiske dagsorden.

- (29) Kommissionen godkendte alle Spaniens programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken i 2022. En hurtig gennemførelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken i komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen, herunder REPowerEU-kapitlet, er afgørende for at opnå den grønne og den digitale omstilling og øge den økonomiske og sociale modstandsdygtighed samt for at sikre en afbalanceret territorial udvikling i Spanien.
- (30) Foruden de økonomiske og sociale udfordringer, som genopretnings- og resiliensplanen skal håndtere, står Spanien over for andre udfordringer, som knytter sig til den grønne omstilling, energisammenkobling og energieffektive sociale boliger til overkommelige priser.
- (31) På trods af at Spanien ikke i væsentlig grad er direkte underlagt russiske fossile brændstoffer, har de stigende energipriser i 2022 understreget, at Spanien bør fremskynde omlægningen til ren energi. Spanien gør fremskridt med indførelsen af vedvarende energi og er en af de medlemsstater, der har den største vind- og solkraftkapacitet med ca. 49,8 GW. Ifølge prognoserne i "Fit for 55"-planen bør Spanien sigte på at få installeret 67 GW vindkraft og 35 GW solkraft inden 2030. Visse forbedringer i godkendelsesprocedurerne, navnlig til eget forbrug, har bidraget til, at der er gjort yderligere fremskridt med anvendelsen af disse teknologier. Spanien har dog stadig et efterslæb af ansøgninger om nye anlæg til vedvarende energi. Begrænsninger i netværkskapaciteten står i vejen for en yderligere integration af vedvarende energi i elnettet. Spanien er et af de lande, der har den største andel af intelligente målere, men der er behov for flere investeringer i netværksinfrastrukturen og lagerkapaciteten, hvis der skal indgå mere el fra vedvarende energikilder. Foranstaltninger til at fremskynde anvendelsen af vedvarende energi kunne også bestå i yderligere strømlining og digitalisering af godkendelsesprocedurerne, hurtigere tildeling af netværkskapacitet til projekter samt støtte til myndighedernes arbejde med at behandle godkendelser ved at sikre, at godkendelsesmyndighederne har de nødvendige færdigheder og tilstrækkeligt personale, og ved at forbedre koordineringen mellem alle forvaltningsniveauer. Sammenkoblingen af Spaniens elnet med andre lande i 2022 (5,4 %) var stadig betydeligt lavere end sammenkoblingsmålene for 2020 (10 %) og 2030 (15 %).

- (32) Spaniens forbrug af naturgas er faldet med 10,8 % i perioden mellem august 2022 og marts 2023 sammenlignet med det gennemsnitlige gasforbrug i samme periode i de foregående 5 år, hvilket er højere end reduktionsmålet på 7 %²⁷. Spanien opfordres til at fortsætte bestræbelserne på midlertidigt at reducere efterspørgslen efter gas indtil den 31. marts 2024²⁸. Yderligere investeringer i energieffektive boliger ville bidrage til at sikre lidt mere overkommelige priser. Det betydelige fald i købekraften, den vedvarende stigning i huslejepriser og dyrere realkreditlån har gjort det sværere få pengene til at slå til, især for sårbare husholdninger. Udbuddet af sociale boliger til overkommelige priser er stadig begrænset og betydeligt mindre end EU-gennemsnittet. Spaniens aktuelle nationale energi- og klimaplan indeholder et mål om, at 1,2 millioner boliger skal renoveres senest i 2030, hvoraf en tredjedel er omfattet af genopretnings- og resiliensplanen. Ved at skabe mere energieffektive boliger i områder, hvor manglerne er udtalte og markederne pressede, bl.a. gennem renovering og elektrificering, kan energiforbruget begrænses og den grønne omstilling fremmes, og det kan hjælpe de husholdninger, der lider mest under energifattigdom. Hvis der i samarbejde med den private sektor skabes målrettede sociale lejeboliger til overkommelige priser, kan det bidrage til at begrænse budgetvirkningen.
- (33) Transportsektoren er fortsat stærkt afhængig af olie. Sektoren tegner sig for en stor andel af drivhusgasemissionerne og forårsager også luftforurening, som ligger over EU-gennemsnittet. Utilstrækkelig infrastruktur og adgang til offentlig transport er fortsat et problem i landområder. Brugen af elektricitet er underudviklet både hvad angår udbud og efterspørgsel. Det vil fremskynde overgangen til klimaneutralitet og gøre transportsektoren mindre afhængig af olie, hvis det centrale net af højhastighedstog, herunder det grænseoverskridende, afsluttes i 2030. Tiltag, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, kan ændre by- og storbytransporten og fremme det transeuropæiske transportnet samt bidrage til, at sektoren digitaliseres og tilføres nye teknologier.
- (34) Mangel på arbejdskraft og færdigheder i sektorer og erhverv, der er væsentlige for den grønne omstilling, herunder fremstilling, udbredelse og vedligeholdelse af grønne teknologier, skaber flaskehalse i omstillingen til en nettonuløkonomi. Uddannelsessystemer af høj kvalitet, der reagerer på ændrede behov på arbejdsmarkedet, samt målrettede opkvalificerings- og omskolingsforanstaltninger er afgørende for at afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og fremme inklusion og omfordeling af arbejdskraft. For at frigøre det uudnyttede arbejdskraftudbud skal disse foranstaltninger være tilgængelige, navnlig for enkeltpersoner og i de sektorer og regioner, der er mest berørt af den grønne omstilling. I 2022 var der mangel på arbejdskraft i Spanien til flere job, som vedrører den grønne omstilling og kræver særlige færdigheder eller viden, som f.eks. elektroingeniører.
- (35) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet 2023, og dets holdning²⁹ afspejles i henstilling 1 nedenfor.
- (36) I betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem euomedlemsstaternes økonomier og deres kollektive bidrag til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde henstillede Rådet, at medlemsstaterne i euroområdet træffer foranstaltninger, herunder gennem deres genopretnings- og resiliensplaner, til i) at

²⁷ Spanien er blevet indrømmet en undtagelse, og dets mål er derfor 7 % i stedet for 15 %.

²⁸ Rådets forordning (EU) 2022/1369 og Rådets forordning (EU) 2023/706.

²⁹ I henhold til artikel 5, stk. 2, og artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

bevare gældsberedygtigheden og afholde sig fra bredt funderet støtte til den samlede efterspørgsel i 2023, at målrette de finanspolitiske foranstaltninger, der er truffet for at afbøde virkningerne af høje energipriser, bedre, og at overveje passende måder at afvikle støtten på, efterhånden som energiprispresset mindskes, ii) at opretholde et højt offentligt investeringsomfang og fremme private investeringer til støtte for den grønne og den digitale omstilling, iii) at støtte en lønudvikling, der afbøder tabet af købekraft og samtidig begrænser anden runde-effekter på inflationen, yderligere at forbedre de aktive arbejdsmarkedspolitikker og afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft, iv) at forbedre erhvervsklimaet og sikre, at energistøtten til virksomheder er omkostningseffektiv, midlertidig og målrettet levedygtige virksomheder, og at den opretholder incitamentet til den grønne omstilling, samt til v) at bevare den makrofinansielle stabilitet og overvåge risici og samtidig fortsætte arbejdet med at fuldføre bankunionen. For Spanien bidrager henstilling 1, 2 og 3 til gennemførelsen af den første, anden og tredje henstilling vedrørende euroområdet.

- (37) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og vurderingen heri har Rådet gennemgået det nationale reformprogram 2023 og stabilitetsprogrammet 2023. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 nedenfor. De politiske tiltag, der er nævnt i henstilling 1, bidrager til at håndtere sårbarheder relateret til stor offentlig gæld. Henstilling 2 bidrager til at gennemføre henstilling 1. De politiske tiltag, der er omhandlet i henstilling 1, bidrager dels til at rette op på ubalancer, dels til at gennemføre henstillingerne vedrørende euroområdet, jf. betragtning 36,

HENSTILLER, at Spanien i 2023 og 2024 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. neddrøse de energistøtteforanstaltninger, der gælder, inden udgangen af 2023 og at bruge de dertil hørende besparelser til at nedbringe det offentlige underskud; sikre, at såfremt nye energiprisstigninger gør det nødvendigt at træffe støtteforanstaltninger, at disse målrettes beskyttelsen af sårbare husholdninger og virksomheder, er finanspolitisk overkommelige og bevarer incitamenterne til energibesparelser
sikre en forsigtig finanspolitik, navnlig ved at begrænse den nominelle stigning i nationalt finansierede primære nettoudgifter i 2024 til højst 2,6 %
opretholde nationalt finansierede offentlige investeringer og sikre en effektiv absorption af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler, især for at fremme den grønne og den digitale omstilling
videreføre en mellemsigtet finanspolitisk strategi i perioden efter 2024 med en gradvis og holdbar konsolidering kombineret med investeringer og reformer, der skaber større bæredygtig vækst, for at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt
2. fastholde momentum i den stabile gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanen og hurtigst muligt få færdiggjort REPowerEU-kapitlet med henblik på hurtigt at påbegynde gennemførelsen; sikre, at der fortsat er den nødvendige administrative kapacitet, i lyset af den planlagte forøgelse af planens størrelse; videreføre den hurtige gennemførelse af samhørighedspolitikken programmer i tæt komplementaritet og synergi med genopretnings- og resiliensplanen
3. mindske afhængigheden af fossile brændstoffer; fremskynde anvendelsen af vedvarende energi, bl.a. ved at strømline og digitalisere godkendelsesprocedurerne yderligere, støtte godkendelsesmyndighedernes arbejde, forbedre adgangen til nettet og investere i energilagring, eltransmission og -distribution samt i de elforbindelser,

der går på tværs af grænserne; øge mængden af energieffektive sociale boliger til overkommelige priser, bl.a. gennem renovering, og fremskynde elektrificeringen af bygninger og udbredelsen af elektromobilitet; øge de politiske bestræbelser på at tilvejebringe og erhverve de færdigheder, der er nødvendige for den grønne omstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*