

Brussel, 3 juli 2026
(OR. en)

11121/26

ECOFIN 911
UEM 315
SOC 440
EMPL 242
COMPET 855
ENV 831
EDUC 297
ENER 453
JAI 891
GENDER 128
JEUN 171
SAN 529
ECB
EIB

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	AANBEVELING VAN DE RAAD inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Spanje

De delegaties vinden hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2026) 209 final en is herzien en goedgekeurd door verschillende comités van de Raad en is afgerond door het Economisch en Financieel Comité.

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Spanje

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 Raad¹, en met name artikel 3, lid 3,

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,

¹ 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 (PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) 2024/1263 bevat de doelstellingen van het kader voor economische governance, dat erop gericht is gezonde en houdbare overheidsfinanciën, duurzame en inclusieve groei, alsook veerkracht te bevorderen door middel van hervormingen en investeringen, en buitensporige overheidstekorten te voorkomen. In die verordening is bepaald dat de Raad en de Commissie in het kader van het Europees Semester multilateraal toezicht uitoefenen overeenkomstig de doelstellingen en vereisten van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het Europees Semester omvat met name de opstelling van en het toezicht op de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen.
- (2) Op 25 november 2025 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag 2026 goedgekeurd, waarin zij Spanje niet noemt als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig is. Ook heeft de Commissie een aanbeveling goedgekeurd voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, alsook voor een aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Europese Unie, en een voorstel gedaan voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2026, 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 eurozone² aangenomen op 21 april 2026, en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid en de aanbeveling over menselijk kapitaal op 9 maart 2026.

² PB C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj>.

- (3) Op 29 januari 2025 heeft de Commissie het kompas voor concurrentievermogen gepubliceerd, een strategisch kader dat de komende vijf jaar het mondiale concurrentievermogen van de Unie moet stimuleren. Daarin worden de drie transformatievereisten innovatie, decarbonisatie en concurrentievermogen, en veiligheid genoemd als kritieke pijlers voor duurzame economische groei. Sinds de bekendmaking ervan heeft het kompas voor concurrentievermogen gediend als uitgangspunt voor de werkzaamheden in het kader van het Europees Semester en zorgt het ervoor dat het economisch beleid van de lidstaten in overeenstemming is met de strategische doelstellingen van de EU, waarbij een uniforme aanpak van economische governance wordt opgezet ter bevordering van duurzame groei, innovatie en veerkracht in de Unie.
- (4) In 2026 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid parallel verlopen met de slotfase van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit³. Herstel- en veerkrachtplannen zijn, samen met financiering in het kader van het cohesiebeleid, van essentieel belang gebleken voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van het Europees Semester, aangezien met de plannen alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de relevante landspecifieke aanbevelingen van de recente cycli zijn aangehaald, moesten worden aangepakt, en in de door het Europees cohesiebeleid gefinancierde programma's rekening moest worden gehouden met de landspecifieke aanbevelingen. Nu de herstel- en veerkrachtfaciliteit bijna ten einde loopt, blijft het van essentieel belang om de hervormingen en investeringen die in het kader daarvan worden ondersteund en uitgevoerd, vol te houden, met name die welke bijdragen tot de aanpak van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld, en erop voort te bouwen.
- (5) Op 3 juni 2026 heeft de Commissie het landverslag 2026 voor Spanje bekendgemaakt. Daarin is de vooruitgang beoordeeld die Spanje heeft geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2025 en is de balans opgemaakt van de uitvoering door Spanje van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van die analyse zijn in het landverslag de dringendste uitdagingen voor Spanje in kaart gebracht. Ook is daarin de vooruitgang 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 vermindering van armoede en sociale uitsluiting, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.

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>).

- (6) Op 21 januari 2025 heeft de Raad, op basis van de beoordeling en de aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling aangenomen tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Spanje⁴. Het plan bestrijkt de periode 2025 tot en met 2028 en bevat een begrotingsaanpassing die over zeven jaar is gespreid. De Raad heeft de volgende maximale groeipercentages van de netto-uitgaven aanbevolen: 3,7 % in 2025, 3,5 % in 2026, 3,2 % in 2027 en 3,0 % in 2028; deze stemmen overeen met de maximale cumulatieve groeipercentages die zijn berekend op basis van referentiejaar 2023, namelijk 9,2 % in 2025, 13,0 % in 2026, 16,6 % in 2027 en 20,1 % in 2028.
- (7) De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan vormen een existentiële uitdaging voor de Europese Unie. De Commissie heeft de lidstaten uitgenodigd te verzoeken om een gecoördineerde activering van de nationale ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groepact ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om tot een snelle en aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven te komen⁵, en dit voorstel is door de Europese Raad van 6 maart 2025 positief ontvangen. Naar aanleiding van het verzoek van Spanje heeft de Raad op 12 juni 2026 op aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aangenomen op grond waarvan Spanje mag afwijken van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven⁶. De periode waarin de nationale ontsnappingsclausule wordt geactiveerd (2025-2028) stelt Spanje in staat de overheidsuitgaven te herprioriteren of de overheidsinkomsten te verhogen, zodat aanhoudend hogere defensie-uitgaven de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar zouden brengen.

⁴ Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2025 tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Spanje (PB C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj>).

⁵ Mededeling van de Commissie, “Hogere defensie-uitgaven opvangen binnen het stabiliteits- en groepact”, Brussel, 19 maart 2025, C(2025) 2000 final.

⁶ Aanbeveling van de Raad van [datum] houdende toestemming voor Spanje om af te wijken van de in Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven (activering van de nationale ontsnappingsclausule) (PB [PB: gelieve de desbetreffende PB-referenties in te vullen]).

- (8) Op 30 april 2026 heeft Spanje zijn jaarlijkse voortgangsverslag 2026⁷ ingediend over de naleving van de aanbevolen maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en de uitvoering van hervormingen en investeringen die ten grondslag liggen aan de verlenging van de aanpassingsperiode en de uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen zoals benoemd in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester. Het jaarlijkse voortgangsverslag weerspiegelt ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Spanje over de vooruitgang bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241.
- (9) De groei van het reële bbp in 2025 bedroeg 2,8 % en de GICP-inflatie 2,7 %. Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie zal het reële bbp in 2026 groeien met 2,4 % en in 2027 met 1,9 %, bij een GICP-inflatie van 3,0 % in 2026 en 2,5 % in 2027.
- (10) Volgens gegevens van Eurostat⁸ is het overheidstekort van Spanje gedaald van 3,2 % van het bbp in 2024 tot 2,4 % van het bbp in 2025. De daling van het tekort in 2025 is hoofdzakelijk het gevolg van de goede resultaten aan de ontvangstenzijde en de afbouw van maatregelen in verband met energie, alsook van begrotingsinspanningen. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie uitgegaan van een tekort van 2,4 % van het bbp in 2026 en 2,0 % van het bbp in 2027. De stabilisatie in 2026 is hoofdzakelijk het gevolg van positieve fiscale ontwikkelingen, die opwegen tegen de verschillende reeksen maatregelen ter verlichting van de gevolgen van de overstromingen in bepaalde gebieden en de crisis in het Midden-Oosten. De daling van het tekort in 2027 is hoofdzakelijk een gevolg van de lagere kosten van de noodmaatregelen in verband met overstromingen en de beëindiging van de energiegerelateerde maatregelen.

⁷ De jaarlijkse voortgangsverslagen 2026 zijn beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

⁸ Euro-indicatoren van Eurostat, 22 april 2026.

- (11) Uitgaande van de ramingen van de Commissie was de begrotingskoers⁹, die zowel op nationaal niveau als door de EU gefinancierde uitgaven omvat, in 2025 grotendeels stabiel. De begrotingskoers zal naar verwachting expansief zijn in 2026 (0,3 % van het bbp) en contractief in 2027 (0,5 % van het bbp).
- (12) Volgens gegevens van Eurostat¹⁰ is de overheidsschuld van Spanje gedaald van 101,6 % van het bbp eind 2024 tot 100,7 % van het bbp eind 2025. De daling van de schuldquote in 2025 was hoofdzakelijk het gevolg van de krachtige nominale bbp-groei en de terugdringing van het tekort. Op basis van de op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie bekende beleidsmaatregelen wordt er in die prognoses van uitgegaan dat de schuldquote zal dalen tot 99,6 % eind 2026 en verder tot 98,9 % eind 2027. De daling in 2026 komt voornamelijk doordat de nominale bbp-groei groter is dan de kosten van het aflossen van schulden. De daling van de schuldquote in 2027 is hoofdzakelijk het gevolg van de nominale outputgroei en de terugdringing van het tekort.
- (13) Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie bedroegen de totale defensie-uitgaven van de overheid in Spanje 1,0 % van het bbp in 2025, wat neerkomt op een stijging van 0,1 procentpunt van het bbp ten opzichte van het referentiejaar 2024. In de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat deze in 2026 1,2 % van het bbp zullen bedragen, wat neerkomt op een stijging met 0,3 procentpunt van het bbp ten opzichte van 2024¹¹.

⁹ De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van 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 EU-begroting 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), inclusief de uitgaven gefinancierd door niet terug te betalen steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen.

¹⁰ Euro-indicatoren van Eurostat, 22 april 2026.

¹¹ De NAVO-definitie van defensie-uitgaven verschilt van de COFOG-definitie van defensie-uitgaven. Bovendien kunnen er verschillen optreden als gevolg van het moment waarop de uitgaven worden geboekt, met name in het geval van militaire uitrusting, aangezien de NAVO-rapportage niet verloopt volgens de nationale boekhoudregels voor het moment van boeking.

- (14) De Unie wordt nog steeds geconfronteerd met risico's op verstoringen van de energievoorziening en hoge prijsvolatiliteit, die worden verergerd door geopolitieke spanningen met gevolgen voor de mondiale olie- en gasmarkten. Uit de ervaring met de energiecrisis van 2022-2023 is gebleken dat brede en niet-gerichte maatregelen hoge begrotingskosten met zich meebrengen en in sociaal en economisch opzicht inefficiënt zijn. Sinds het uitbreken van de oorlog in het Midden-Oosten in februari 2026 heeft Spanje budgettaire beleidsmaatregelen vastgesteld om de gevolgen van de hoge energieprijzen voor huishoudens en bedrijven te verzachten¹². Deze omvatten ongerichte verlagingen van btw-tarieven op brandstoffen, elektriciteit en aardgas, alsmede ongerichte verlagingen van accijnzen op elektriciteit en brandstoffen. Daarnaast hebben de autoriteiten gerichte steunmaatregelen ingevoerd, zoals subsidies voor professionele vervoerexploitanten en landbouwers, directe steun aan elektriciteitsintensieve sectoren, verlagingen van de elektriciteitsnetwerktarieven en steun voor thermische sociale-bonusregelingen en ondergrondse brandstofopslag. Een aantal van deze maatregelen is op 1 juni afgelopen, terwijl de rest naar verwachting op 30 juni 2026 wordt beëindigd¹³, hoewel sommige volgens plan tot begin 2027 van kracht blijven. Volgens de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie bedragen de begrotingskosten van deze maatregelen in 2026 ongeveer 0,3 % van het bbp. Volgens de ramingen van de Commissie zullen de begrotingskosten als al deze maatregelen tot eind 2026 van kracht blijven, in 2026 0,6 % van het bbp bedragen.
- (15) Volgens de berekeningen van de Commissie stegen de netto-uitgaven van Spanje met 4,8 % in 2025 en met 9,3 % cumulatief in 2024 en 2025. De groei van de netto-uitgaven in 2025 ligt boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van 0,4 % van het bbp op jaarbasis. Wanneer 2024 en 2025 samen worden beschouwd, komt ook het cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven uit boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van in totaal 0,1 % van het bbp. Op basis van de huidige ramingen van de defensie-uitgaven valt de verwachte afwijking echter binnen de flexibiliteit van de nationale ontsnappingsclausule.

¹² Dit weerspiegelt de situatie op de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie (4 mei 2026).

¹³ Na de voorjaarsprognoses 2026 van de Commissie zijn de btw-verlaging voor elektriciteit en gas en de accijnsverlaging voor elektriciteit verstreken.

- (16) Volgens de berekeningen van de Commissie zullen de netto-uitgaven van Spanje toenemen met 5,1 % in 2026 en met 14,9 % cumulatief in 2024, 2025 en 2026. De verwachte groei van de netto-uitgaven in 2026 ligt boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van 0,6 % van het bbp op jaarbasis. Wanneer 2024, 2025 en 2026 samen worden beschouwd, komt ook het cumulatieve groeipercentage van de netto-uitgaven uit boven het aanbevolen maximale groeipercentage, met een afwijking van in totaal 0,7 % van het bbp. Rekening houdend met de flexibiliteit voor hogere defensie-uitgaven waar de nationale ontsnappingsclausule in voorziet, bedraagt de geraamde cumulatieve afwijking van de netto-uitgaven voor 2024, 2025 en 2026 samen 0,4 % van het bbp.
- (17) De aanbeveling tot goedkeuring van het plan voor de middellange termijn van Spanje specificeert de reeks hervormingen en investeringen die ten grondslag liggen aan de verlenging van de aanpassingsperiode, samen met een tijdschema voor de uitvoering ervan. Rekening houdend met de informatie die Spanje in zijn jaarlijkse voortgangsverslag heeft verstrekt, is de Commissie van oordeel dat de uitvoering van de belangrijkste stappen van deze hervormingen en investeringen die uiterlijk op 30 april 2026 moesten zijn uitgevoerd, grotendeels op schema lijkt te liggen. De belastinghervorming wordt nog geëvalueerd en de hervorming van de belastingvoordelen, samen met twee stappen met betrekking tot de digitale transformatie van het onderwijs, zal worden beoordeeld in het licht van de laatste betaling in het kader van het herstel- en veerkrachtplan. Voor wat betreft de maatregelen ter verbetering van de omgang met tijdelijke arbeidsongeschiktheid zijn er door de meeste regio's partnerschapsovereenkomsten ondertekend met het nationaal instituut voor sociale zekerheid, terwijl de overeenkomsten met onderlinge waarborgmaatschappijen slechts door vijf regio's en de twee autonome steden zijn ondertekend. Met betrekking tot de homologatie van buitenlandse diploma's is een ministerieel besluit aangenomen en vastgesteld, waarin instructies staan met betrekking tot de homologatie- en gelijkwaardigheidsprocedures voor kwalificaties van buitenlandse universiteiten. De Commissie is van oordeel dat Spanje zijn toezeggingen globaal genomen op bevredigende wijze is nagekomen¹⁴.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank: Europees Semester 2026 – Voorjaarspakket, COM(2026) 200 final.

- (18) Het gemiddelde aandeel van belastingen op arbeid in de totale belastinginkomsten van Spanje zijn van een gemiddelde van 48,7 % in de subperiode 2015-2019 gestegen tot 51,8 % in de subperiode 2020-2024, terwijl het gemiddelde van de EU over hetzelfde tijdsbestek ongewijzigd is gebleven, namelijk 51,4 %. Hogere inkomsten uit belastingen op arbeid verklaren 90 % van de stijging van de Spaanse belastingdruk de afgelopen tien jaar, wat wijst op een toenemende afhankelijkheid van belastingen op arbeid. Het niet indexeren van de belastingschijven voor de inkomstenbelasting en stijgingen van de sociale-zekerheidspremies hebben de verschuiving van Spanje richting belasting op arbeid versneld. De inkomsten uit belasting op arbeid als aandeel van het bbp (19,0 % in 2024) liggen echter nog altijd onder het EU-gemiddelde (20,3 %). In contrast daarmee liggen de inkomsten uit verbruiks- en milieubelastingen onder het gemiddelde in de EU, als aandeel van het bbp en tevens als aandeel van de totale belastinginkomsten. De inkomsten uit milieubelastingen bedroegen 1,6 % van het bbp in Spanje, vergeleken met 2,1 % voor de EU. Spanje heeft de grootste kloven in het btw-beleid van de EU, een gevolg van een van de hoogste btw-tariefkloven en de hoogste nationale beleidsmatige btw-vrijstellingskloof. Van de bedrijfstakken waarvoor preferentiële btw-tarieven gelden, vallen restaurants en accommodatiediensten op vanwege de grote gevolgen voor de begroting, terwijl er sprake is van een zeer beperkt herverdelingseffect. Een beperkter gebruik van preferentiële btw-tarieven zou bijdragen tot vereenvoudiging van het belastingstelsel. Ondanks enkele recente evaluaties (in het bijzonder van de onafhankelijke begrotingsinstelling AIREF) bestaat er geen systematische benadering voor het beoordelen van de doeltreffendheid van belastinguitgaven. Een verbeterde geconsolideerde verslaglegging en systematische beoordeling van alle belastinguitgaven op alle territoriale niveaus zouden de kwaliteit van de overheidsfinanciën ten goede kunnen komen.
- (19) De systematische, daadwerkelijke en tijdige betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere relevante belanghebbenden blijft van essentieel belang om te zorgen voor een breed gevoelde verantwoordelijkheid voor de succesvolle uitvoering van de financieringsinstrumenten van de Unie, ook in de context van het Europees Semester.

- (20) In Spanje blijft het uitvoeringstempo voor de cohesiebeidsprogramma's, die steun omvatten uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), onder het gemiddelde tempo op EU-niveau, zowel bij de projectselectie als bij betalingen. Het is belangrijk de inspanningen op te voeren om te zorgen dat investeringen snel worden uitgevoerd en de impact ervan in de praktijk wordt gemaximaliseerd. Spanje onderneemt in het kader van zijn cohesiebeidsprogramma's al acties om het concurrentievermogen en de groei te bevorderen. Tegelijkertijd kampt Spanje nog steeds met uitdagingen bij het doeltreffend uitvoeren van cohesiebeid op het gebied van onderzoek en innovatie, tekortschietende afstemming van vaardigheden, sociale inclusie, beheer en preventie van klimaatveranderingsrisico's en ondersteuning voor een rechtvaardige transitie. Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat de nieuwe investeringen die Spanje in zijn tussentijdse evaluatie van de cohesiebeidsfondsen heeft vastgesteld, met name die welke verband houden met de vijf prioriteiten die in de verordening inzake de tussentijdse evaluatie¹⁵ zijn vastgesteld, snel en doeltreffend worden gerealiseerd.
- (21) Spanje kampt met diverse uitdagingen in verband met de houdbaarheid van de begroting, productiviteit, doeltreffende en aanhoudende investering in innovatie, regeldruk en administratieve lasten, de werking van het rechtssysteem, banden tussen wetenschap en bedrijfsleven, toegang tot financiering, klimaatadaptatie en weerbaarheid van de infrastructuur, waterbeheer, het elektriciteitsnet, het aanbod van sociale en betaalbare huisvesting, kinderarmoede, tekortschietende afstemming van vaardigheden en de efficiëntie van het zorgstelsel.

¹⁵ Verordening (EU) 2025/1914 van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1058 en Verordening (EU) 2021/1056 wat betreft specifieke maatregelen voor het aanpakken van strategische uitdagingen in het kader van de tussentijdse evaluatie.

- (22) Spanje heeft het initiatief genomen tot een samenwerkingskader voor het aanwijzen en aanpakken van knelpunten in de regelgeving en het verminderen van de versnippering van regelgeving tussen de regio's; om dit op grotere schaal en sneller te doen, zijn voortgezette inspanningen noodzakelijk. "Regime 20" maakt samenwerking tussen de nationale, regionale en lokale niveaus van het Spaanse bestuur mogelijk. Gedurende 2025 werd er vooruitgang geboekt op gebieden zoals vergunningen voor het opstarten van bedrijven, digitale etikettering, de installatie van oplaadpunten, energie-efficiëntiecertificaten, laagspanningsinstallaties en het verminderen van de versnippering van regelgeving. Deze aanpak is nuttig voor de coördinatie van hervormingen op gebieden waarover overeenstemming bestaat; er zijn echter extra inspanningen vereist om hindernissen op een grotere schaal te slechten en "Regime 20" in te zetten om meer structurele veranderingen door te voeren. Bovendien heeft regelgeving met name in de detailhandel een sterk belemmerende uitwerking. Deze administratieve complexiteit heeft gevolgen voor de oprichting van bedrijven in verband met belastende vergunnings- en goedkeuringsprocedures, waardoor extra hindernissen voor toegang tot de markt en investeringen worden opgeworpen en wat leidt tot benadeling van de consument. Nadere convergentie van detailhandelsregelgeving ter verbetering van het ondernemingsklimaat en ter ondersteuning van de concurrentie zou Spanje ten goede komen, in het bijzonder in de detailhandel voor geneesmiddelen. Belemmeringen voor handel binnen de EER bestaan nog steeds, bijvoorbeeld met betrekking tot verpakking en etikettering. Verschillen in regelgeving tussen de Spaanse regio's verhogen de nalevingskosten nog eens en vormen een belemmering voor bedrijven die in meerdere regio's en vanuit andere EU-landen actief zijn, wat voor de consument de keuze beperkt en de prijzen verhoogt.

- (23) Spanje heeft een reeks hervormingen van de wetgeving ingevoerd ter verbetering van de organisatorische, digitale en procedurele efficiëntie van het rechtsstelsel; de doeltreffende uitvoering daarvan is echter afhankelijk van het aanbod van toereikende en aanhoudende investeringen en een billijke verdeling daarvan over de regio's. De justitiële sector kampt met personeelstekorten en heeft te maken met een relatief klein aantal rechters in verhouding tot de omvang van de bevolking, naast toenemende vervroegde pensionering en een stijgend aantal rechtszaken. Dit plaatst aanzienlijke druk op zittende rechters en draagt bij tot hardnekkige vertragingen in de rechtspleging, met ongunstige gevolgen voor juristen, bedrijven en burgers. Daarbij blijven verschillen in het digitaliseringsniveau tussen regio's, samen met beperkte interoperabiliteit tussen systemen voor zakenbeheer, de algehele kwaliteit en doelmatigheid van gerechtelijke procedures in de weg zitten. Het verbeteren van de werking van het rechtsstelsel door te zorgen voor voldoende personeel, met handhaving van de wervingsnormen, tussen de regio's geharmoniseerde digitalisering en volledige interoperabiliteit van systemen voor zakenbeheer, is daarom cruciaal voor het versterken van het institutioneel kader en het zakelijk klimaat.
- (24) Hoewel O&O de afgelopen tien jaar enigszins is toegenomen, blijven geringe particuliere investeringen in O&O een belangrijke beperkende factor. Bedrijfsontwikkeling en -innovatie worden gehinderd door een gefragmenteerde bedrijvenstructuur die wordt gedomineerd door laagwaardige micro-ondernemingen. Spanje heeft in het kader van het herstel- en veerkrachtplan relevante hervormingen doorgevoerd, zoals de wet inzake de oprichting en groei van bedrijven en de wet inzake startende ondernemingen. Er is echter meer actie vereist om de financiële en administratieve obstakels die bedrijfsinnovatie belemmeren te slechten en om de productiviteitskloof te verkleinen.

- (25) De beperkte en ongelijk verdeelde uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling zijn zwaar geconcentreerd in bepaalde regio's en zijn als gevolg daarvan ontoereikend om de algehele uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling in het land als geheel te stimuleren. Er is ruimte om de overheidsuitgaven aan onderzoek en ontwikkeling te verhogen (met het oog op een streven van 1,25 % van het bbp tegen 2030) en de afhankelijkheid van EU-financiering te verlagen, waarbij tegelijkertijd voor een evenwichtigere territoriale verdeling kan worden gezorgd. Het combineren van toegenomen overheidsinvesteringen met gerichte fiscale stimulansen en gestroomlijnde subsidies zou helpen om particuliere investeringen aan te trekken en hoogwaardige sectoren te ondersteunen. Regelmatige ex-postevaluatie van de innovatiebeleidsmix op het nationaal grondgebied zou bijdragen tot de omzetting van onderzoek in commercieel resultaat en de benutting van particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling, terwijl tegelijkertijd ervoor kan worden gezorgd dat inspanningen gericht zijn op het behalen van de algehele beleidsdoelstellingen.
- (26) Zwakke samenwerking tussen universiteiten en het bedrijfsleven beperkt de bedrijfsinnovatie en productiviteitswinsten, ondanks de aanpassing van de wet inzake wetenschap, technologie en innovatie en de universiteitswet. Bovendien hebben overheidsregelingen die zijn opgezet om particuliere investering in onderzoek en ontwikkeling te stimuleren een beperkt effect gehad, voornamelijk vanwege de complexe aard daarvan en het ontbreken van stimulansen voor bedrijven en universiteiten. Het versterken van kennisbemiddelaars, het bijstellen van stimulansen voor universiteiten en onderzoeksinstellingen richting toegepaste innovatie en het verbeteren van de prestatiegerichte financiering zouden gespecialiseerd, gezamenlijk onderzoek en innovatieresultaten aan universiteiten en onderzoeksinstellingen stimuleren.

- (27) Toegang tot financiering van groei blijft een belangrijke beperkende factor voor de uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven. Ondanks de geleidelijke ontwikkeling van de durf- en aandelenkapitaalmarkten, zijn deze nog altijd onderontwikkeld; de financiering van Spaanse ondernemingen is nog sterk afhankelijk van bankleningen. Tegelijkertijd wordt de uitbreiding van innovatieve bedrijven onvoldoende ondersteund door de inzet van particulier spaargeld. Investerings in aandelen- en durfkapitaalinvesteringen via regelingen voor aanvullend pensioen zouden verder kunnen worden gestimuleerd door de invoering van automatische aansluiting en het versoepelen van portfoliobeleggingslimieten. Daarnaast bestaat er een noodzaak tot verbetering van de kennisoverdrachtmogelijkheden, netwerken, samenwerking en omzetting van onderzoek in commerciële innovatie van start-ups. Tezamen vormen deze factoren nog steeds een obstakel voor de heroriëntatie van middelen richting productievere activiteiten. Het IMF¹⁶ wijst op de te kleine markt en het ontbreken van toegang tot financiering via effecten als enkele van de hoofdfactoren die ten grondslag liggen aan het onvermogen van nieuwe bedrijven om snel op te schalen. Het bevorderen van een grotere inzet van marktgebaseerde financiering en het versterken van de band tussen bedrijven en kapitaalmarktdeelnemers kan de toegang tot financiering voor bedrijven vergroten. Bovendien heeft het gebrek aan doeltreffende diversificatie van financieringsbronnen een remmende werking op de dynamiek van particuliere investering. Volgens de OESO¹⁷ werd in 2023 het tekort aan toegankelijke financiering door een groot deel van de Spaanse bedrijven, met name kmo's, genoemd als een aanzienlijke hindernis op de lange termijn voor investeringen.

¹⁶ Internationaal Monetair Fonds (2025), *Spain: 2025 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report*, IMF Staff Country Reports, nr. 2025/121. Beschikbaar op: <https://doi.org/10.5089/9798229012782.002>.

¹⁷ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. (2025). *OESO, OECD Economic Surveys: Spain 2025* (deel 2025/22, november). Parijs: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/abc5c435-en>.

- (28) Het bestuur op verschillende niveaus in Spanje levert uitdagingen op voor het ontwikkelen van een samenhangende reactie op de toenemende klimaatrisico's. Onvoldoende coördinatie tussen nationale, regionale en lokale overheden verlaagt de effectiviteit van maatregelen ter bestrijding van natuurrampen, waaronder overstromingen en bosbranden. Versterking van zowel verticale coördinatie (tussen nationale en regionale overheden) als horizontale coördinatie (tussen regio's) is essentieel. Dit kan bestaan uit het nader verhelderen van verantwoordelijkheden en het verminderen van overlapping tussen de fasen van preventie, gereedheid, respons en herstel, alsmede het versterken van mechanismen voor monitoring en evaluatie, met name door informatie te gebruiken van het Consorcio de Compensación de Seguros (Spaans rampenfonds).
- (29) De Spaanse watervoorraden staan nog steeds onder toenemende druk door de afname van neerslag en sneeuwdek op de lange termijn, stijgende temperaturen en de toenemende droogte van de bodem. Grote delen van het land, in het bijzonder de drogere gebieden, namelijk het zuiden, het binnenland en de eilanden, ondervinden waterstress; de vraag, met name vanuit industrie, landbouw, toerisme en energieproductie, is groter dan wat de duurzaam beschikbare hulpbronnen kunnen bieden. Er zijn nog steeds nadere inspanningen vereist voor een duurzamere aanpak van waterbeheer. Het zou hierbij onder meer moeten gaan om sterkere prijsprikkels om efficiënter watergebruik te bevorderen, een verbeterde coördinatie en uitvoering van waterbeleid op alle bestuursniveaus en gestroomlijnde besluitvormingsprocedures. Ook zijn hiervoor een doeltreffende uitvoering van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, het opschalen van hergebruik van water en investeringen in infrastructuur vereist, teneinde de werking en weerbaarheid van het waterbeheersysteem te verbeteren. Hiertoe is het ook essentieel om de ontwikkeling van op de natuur gebaseerde oplossingen te ondersteunen, onder meer door het herstel van rivieren en de sanering van waterlichamen.

- (30) Hoewel Spanje aanzienlijke steun voor zijn inspanningen voor klimaatadaptatie en -mitigatie heeft verworven, onder meer via EU-fondsen, zijn extra maatregelen en investeringen nodig ter waarborging van kritieke infrastructuur, in het bijzonder spoorwegen en wegen. Voor het aanpakken van klimaatrisico's is systematische screening van belangrijke infrastructuur vereist, naast het doorvoeren van verbeteringen met een groot effect. Behalve infrastructuurverbeteringen zijn investeringen in op de natuur gebaseerde oplossingen, waaronder duurzame, klimaatbestendige bossen en bodems, essentieel. Dit zou ook leiden tot meer koolstofvastlegging door het voorkomen van bosbranden, het herstel van aangetaste bossen en de bescherming van koolstofrijke ecosystemen. Op de natuur gebaseerde oplossingen zouden de weerbaarheid ten opzichte van extreme klimaatomstandigheden moeten versterken door maatregelen zoals het herstel van wetlands voor overstromingsbeheersing en bodembeheer om de impact van droogte te beperken.
- (31) Klimaatgerelateerde gevaren vormen belangrijke risico's voor de Spaanse economie en samenleving. Tussen 1980 en 2024 hebben extreme weersomstandigheden geleid tot veel slachtoffers en aanzienlijke economische verliezen van 119,6 miljard EUR. Deze risico's doen zich steeds vaker voor en worden alleen maar ernstiger. Daarom is het met het oog op een grotere weerbaarheid van essentieel belang de financiële houdbaarheid van het financieringskader voor rampen van Spanje nauwlettend in het oog te houden. Door het gebruik en de toepassing van verzekeringsmechanismen voor klimaatrisico's verder uit te breiden kan de financiële paraatheid voor toekomstige schokken worden versterkt.

- (32) Spanje boekt vooruitgang bij de uitrol van hernieuwbare energie en de geïnstalleerde wind- en zonne-energiecapaciteit in het land behoort tot de hoogste in de EU. Hierdoor is de Spaanse economie steeds minder vatbaar voor energieprijscrisis. Verdere ontwikkeling van netten en opslagoplossingen is echter nodig om de integratie van hernieuwbare energie in de Spaanse energiemix te blijven bevorderen. Het onlangs aangenomen Koninklijk Wetsbesluit 7/2026 van 20 maart 2026 getuigt van verdere vooruitgang, aangezien hiermee de vergunnings- en nettoegangsprocedures voor projecten rond elektrificatie en hernieuwbare energie zijn gestroomlijnd, waarbij ook voorrang wordt gegeven aan rijpe en strategische projecten. Toegang tot het net blijft een heikel punt, met name wanneer het erop aankomt levensvatbare projecten prioriteit te geven. Zo wordt voorzien dat met de aanvullende projecten die momenteel gepland staan de totale opslagcapaciteit zal toenemen. Spanje moet de nodige maatregelen nemen om de weerbaarheid en flexibiliteit van zijn elektriciteitsnetten te verbeteren, en tevens om de zogenaamde “versterkte bedrijfsmodus” te beëindigen. Om de stabiliteit van het net te waarborgen maakt de transmissie-systeembeheerder actief gebruik van gasenergiecentrales om de spanningsstabiliteit te behouden, in afwachting van verdere hervormingen en investeringen ter versterking van de spanningsregeling. Het land heeft ook verdere investeringen nodig om de grensoverschrijdende interconnectie van elektriciteit te vergroten, die momenteel met 3,11 % nog ver onder de doelstelling voor 2030 van 15 % ligt. Deze doelstelling kan niet worden gehaald zonder dat de betrokken landen tot meer inzet en medewerking worden aangezet. Complexe vergunningsprocedures voor industriële installaties en de noodzaak van aanvullende maatregelen aan de vraagzijde kunnen investeringen in de decarbonisatie van de industriële productie belemmeren. Aanhoudend hoge broeikasgasemissies in het wegvervoer blijven een belangrijke uitdaging: deze vormen bijna de helft van de Spaanse emissies in het kader van de verdeling van de inspanningen. Er zijn ook nadere inspanningen vereist wil Spanje zijn energie-efficiëntiedoelstellingen voor 2030 halen. Met name is er behoefte aan aanvullende investeringen ter verbetering van de energie-efficiëntieverhouding in particuliere en openbare gebouwen, en moet tegelijkertijd de energiearmoede worden aangepakt. Met 15,9 % is de Spaanse bevolking op dat gebied een van de zwaarst getroffen in de EU en dit is in de eerste plaats een acute last voor huishoudens met reeds een risico op armoede. De energiekosten van Spaanse huishoudens zijn de afgelopen jaren wel verminderd. In 2024 stegen de emissies van gebouwen met 2,6 % en vormden ze circa 19 % van de totale emissies in de voor verdeling van de inspanningen aangewezen sectoren. Dit is het gevolg van hardnekkige uitdagingen wat betreft de energieprestaties van het gebouwenbestand en onderstreept de noodzaak om minder afhankelijk te worden van verwarming en koeling op fossiele brandstoffen.

- (33) De Spaanse woningmarkt staat nog altijd onder grote druk door hardnekkige knelpunten in het aanbod, in het bijzonder in gebieden met grote vraag. In combinatie met de stijgende vraag naar huisvesting levert dit een opwaartse druk op de prijzen op. De woningtekorten zijn ernstiger in stedelijke en grootstedelijke gebieden, evenals in kustgebieden met veel toerisme. De dringend noodzakelijke ontwikkeling van nieuwe woningen wordt op dit moment geremd door een aantal factoren aan de aanbodzijde, waaronder de beperkte beschikbaarheid van bebouwbare grond, trage bestuursprocedures en trage afhandeling van vergunningsaanvragen. Het aanpakken van deze obstakels voor ontwikkeling, zonder de milieudoelstellingen uit het oog te verliezen, kan bijdragen tot het wegnemen van enkele van de beperkingen die de ontwikkeling van huisvesting hebben geremd. Bovendien neemt de dakloosheid toe.
- (34) Spanje heeft een van de kleinste bestanden van sociale woningen in de EU; dit is minder dan 2 % van het totale woningbestand, tegen een gemiddelde in de EU van ruwweg 7 %. Dit zorgt voor grotere druk op de huurmarkt en draagt bij tot stijging van de huizenprijzen. Bovendien is het bestaande sociale woningbestand ongelijk verdeeld over het land en niet afgestemd op regionale behoeften op de plaatsen waar de vraag het grootst is. Een groot deel van het land lijdt onder ontvolking, terwijl de bevolkingsgroei zich voornamelijk concentreert in kustgebieden en in en rond de hoofdstedelijke regio. Het aanpakken van het aanzienlijke tekort aan sociale huisvesting door het uitbreiden van het aantal sociale woningen, met name in gebieden die meer last hebben van betaalbaarheidsbeperkingen, is cruciaal voor het stimuleren van het sociaalezekerheidsbeleid en het voorzien in betaalbare huisvesting. Tegelijkertijd is het stimuleren van sociale huurwoningen belangrijk om gedurende de levenscyclus flexibele huropties aan te bieden en om in te spelen op veranderende behoeften van huishoudens. Bovendien zorgt dit voor rechtstreekse en tijdige toegang tot betaalbare woningen zonder dat er sprake is van langdurige verbintenissen en extra instapkosten en zonder dat er extra drempels worden opgeworpen in vergelijking met regelingen voor de aankoop van sociale woningen. Ten slotte is het systeem voor sociale huisvesting nog altijd sterk afhankelijk van overheidsfinanciering. Om de houdbaarheid op de lange termijn te verzekeren, moeten ook voorspelbare financieringsmechanismen tot stand worden gebracht, zoals de herinvestering van rendement of via revolverende fondsregelingen, wat bijdraagt tot het verminderen van de afhankelijkheid van de nationale begroting.

- (35) De kinderarmoede in Spanje blijft een aanzienlijke uitdaging, in een context van grote algehele armoede en aanhoudend grote inkomensongelijkheid. In 2024 liep meer dan een op de vier kinderen in Spanje risico op armoede of sociale uitsluiting, waarmee het een van de slechts presterende landen van de EU is. Bepaalde groepen zijn in het bijzonder kwetsbaar, met name kinderen in eenoudergezinnen of grote huishoudens, kinderen met laagopgeleide ouders, Romakinderen en kinderen met een migratieachtergrond. Hoewel recente maatregelen hebben bijgedragen tot enige verbetering, is er in bredere zin sprake van zwakke punten in de stelsels voor sociale bescherming en uitkeringen, ook met betrekking tot de verdeling en doeltreffendheid van sociale uitgaven in de context van beperkte begrotingsmiddelen. Sociale overdrachten bieden slechts beperkte mogelijkheden tot armoedevermindering, in het bijzonder voor kinderen. Er zijn nog steeds regionale verschillen in de armoedepercentages en qua effect van sociale overdrachten, wat wijst op ongelijke dekking van en toegang tot uitkeringen en diensten in verschillende regio's, in het bijzonder in plattelandsgebieden, ondanks enige vooruitgang de afgelopen jaren. De coördinatie tussen nationale en regionale diensten en uitkeringen op het gebied van sociale zekerheid, gezondheid en werkgelegenheid wordt nog steeds gehinderd door gefragmenteerde bevoegdheden, heterogene criteria om voor steun in aanmerking te komen en overlappende instrumenten. Door meer coördinatie zou kunnen worden gezorgd voor meer alomvattende en doorlopende ondersteuning. De nationale regeling voor een minimuminkomen (Ingreso Mínimo Vital; IMV) en de bijbehorende kinderbijslag (Complemento de Ayuda para la Infancia; CAPI) worden nu beter, maar nog niet volledig benut; een belangrijk deel van de in aanmerking komende huishoudens ontvangt nog steeds geen steun als gevolg van administratieve lasten, complexe procedures en beperkte kennis. De uitkering zou meer effect sorteren wanneer er meer gebruik van zou worden gemaakt en de toereikendheid ervan zou worden vergroot; ook daaraan gerelateerd activeringsbeleid en het verbeteren van de mogelijkheden om het IMV aan te passen aan veranderende gezinsomstandigheden, zouden hierop een positieve invloed uitoefenen. Hoewel recente aanpassingen zouden moeten leiden tot meer prikkels om te gaan werken, valt de doeltreffendheid daarvan nog te bezien. Voorts zou het versterken van sociale-inclusietrajecten door het systematische combineren van inkomenssteun met sociale dienstverlening op maat zorgen voor betere resultaten voor kwetsbare groepen, waaronder kinderen die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting. Ook is het nodig om de overheidsuitgaven opnieuw te herschikken richting beleid ter ondersteuning van kinderen en jongeren, zoals onderwijs, toegang tot huisvesting en werkgelegenheid.

Voor het aanpakken van al deze uitdagingen moeten de doelmatigheid, toereikendheid en dekking van sociale bijstand verder worden verbeterd, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor een grotere samenhang tussen financiële bijstand, steun in natura en belastingvoordelen; dit zou opwaartse convergentie helpen ondersteunen, in overeenstemming met de tweede landenanalyse van de diensten van de Commissie van het kader voor sociale convergentie¹⁸.

- (36) In het licht van de cruciale rol van menselijk kapitaal bij het versterken van het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de Unie heeft de Raad de lidstaten in 2026 aanbevolen dringend actie te ondernemen om iets te doen aan de structurele uitdagingen in verband met menselijk kapitaal op het vlak van vaardigheden, onderwijs en opleiding, die het concurrentievermogen belemmeren. De tot Spanje gerichte landspecifieke aanbevelingen 2026 kunnen bijdragen tot de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over menselijk kapitaal in de Unie.

¹⁸ [SWD\(2026\)122 5 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework \(SCF\)](#), 2026.

- (37) Hoewel het stelsel voor beroepsonderwijs en -opleiding zich blijft ontwikkelen en de inschrijvingen hiervoor op alle niveaus zijn toegenomen, is er een aanhoudende mismatch in vaardigheden vanwege structurele discrepanties tussen zowel beroepsonderwijs als hoger onderwijs en de behoeften van de arbeidsmarkt. Er is sprake van een tekort aan afgestudeerden op middelhoog niveau omdat maar weinig studenten zich voor middelhoog beroepsonderwijs en -opleiding inschrijven, met name in STEM-programma's. Daarnaast bestaan er tekorten aan vaardigheden in bepaalde technische bedrijfstakken, zoals de bouw en industriële productie. De inschrijvingen voor beroepsonderwijs- en opleiding verschillen ook sterk per regio. Hoewel dit type onderwijs sinds de recente hervorming van het stelsel formeel gezien volledig duaal is, is dat in de praktijk nog niet volledig het geval en bestaan ook hierin verschillen per regio, afhankelijk van de economische structuur en de betrokkenheid van het bedrijfsleven. In het hoger onderwijs zijn er in Spanje veel afgestudeerden van tertiaire opleidingen, maar er bestaan nog altijd tekorten in gebieden met een grote vraag, zoals ICT, techniek en zorg. Hoewel afgestudeerden van STEM-gerelateerde opleidingen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs sterke werkgelegenheidsresultaten laten zien, wat wijst op een grote vraag naar deze specialisaties, bestaat het risico dat de lage participatiegraad, genderongelijkheid en uitval uit STEM-opleidingen de capaciteit van Spanje om innovatie te bevorderen en te vorderen met de groene en de digitale transitie, beperken. Bovendien is de onderwijsparticipatie van volwassenen nog altijd laag en ongelijk, wat de omscholingskansen beperkt en achterstanden op jonge leeftijd bestendigt.
- (38) Spanje heeft opmerkelijke vooruitgang geboekt bij het terugdringen van het vroegtijdig verlaten van onderwijs en opleiding, maar het percentage is nog steeds hoog. Hoewel dit de afgelopen jaren is gedaald, ligt het nog altijd ruim boven het EU-gemiddelde en de EU-doelstelling voor 2030. Regionale verschillen zijn hardnekkig en vroegtijdige schoolverlating concentreert zich in kwetsbare groepen. In het buitenland geboren jongeren verlaten drie keer zo vaak het onderwijs als hun in Spanje geboren leeftijdgenoten, Romajongeren hebben aanzienlijk minder vaak dan de algehele bevolking een diploma van het hoger secundair onderwijs en jongeren met een handicap hebben onevenredig vaak te maken met vroegtijdige schoolverlating. Ook de genderkloof houdt aan in vroegtijdige schoolverlating, met hogere percentages onder mannen dan onder vrouwen. Ondermaatse prestaties op het gebied van basisvaardigheden zijn sinds 2012 geleidelijk toegenomen, waardoor de kloof zich verbreedt tussen de Spaanse prestaties en de EU-doelstelling voor 2030 van het terugdringen van het percentage slecht presterende leerlingen op het gebied van lezen, wiskunde en natuurwetenschappen tot onder de 15 %. Er is ook nog altijd sprake van aanzienlijke regionale verschillen in de basisvaardigheden, waarbij sommige regio's steeds lager scoren dan het nationaal gemiddelde.

- (39) Ondanks het behalen van relatief goede gezondheidsresultaten kampt Spanje nog steeds met uitdagingen voor wat betreft de toegang tot gezondheidszorg en langdurige zorgdiensten, wat negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid, sociale rechtvaardigheid en productiviteit. Het verhogen van de capaciteit van de eerstelijnszorg en langdurige zorg is essentieel voor het verbeteren van de toegang en het waarborgen van de toereikendheid ervan, gezien het feit dat de vraag naar deze diensten toeneemt door de vergrijzing. Hoewel het plan voor eerstelijns- en buurtzorg 2025-27 zowel beoogt de capaciteit van de eerstelijnszorg te vergroten door de geactualiseerde gemeenschappelijke dienstenportefeuille uit te voeren als de tekorten aan arbeidskrachten terug te dringen, en ondanks recentelijke inspanningen gericht op het de-institutionaliseren van de langdurige zorg, zijn er nog steeds nadere inspanningen nodig om tekorten aan arbeidskrachten, regionale verschillen en wachttijden terug te dringen, en om hardnekkige investeringslacunes aan te pakken.
- (40) Spanje kampt met aanzienlijke uitdagingen met betrekking tot het personeel in de gezondheidszorg en langdurige zorg. Het gaat hierbij onder meer om de leeftijdsstructuur, ongelijke verdeling van zorgverleners en voorspelde tekorten aan huisartsen, verpleegkundigen en andere specialisten. Ook de arbeidsvoorwaarden blijven een probleem, wat de kwaliteit en aantrekkelijkheid van arbeidsplaatsen ondermijnt. Om deze onevenwichtigheden aan te pakken, zou Spanje maatregelen kunnen invoeren ter verbetering van de werving en het behoud van talent en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, onder meer door een evenwichtigere verdeling van opleidingsplekken, de uitbreiding van nieuwe beroepsrollen, waaronder voor verpleegkundigen, toegenomen flexibiliteit, digitalisering, verbetering van het genderevenwicht, terugdringen van de informele werkgelegenheid in zorgberoepen en het herzien van het ploegendienststelsel. Regionale verschillen op het gebied van de toegang tot en kwaliteit van diensten, verergerd door personeelstekorten, blijven ook een aanzienlijke uitdaging. De hervorming van de eerstelijnszorg en de regionale impact daarvan moeten nader worden geëvalueerd, aangezien de integratie van de zorg in verschillende regio's niet in hetzelfde tempo verloopt. Spanje moet beste-praktijkmodellen invoeren, passende monitoring instellen en gebruikmaken van regionale indicatoren. De dienstverlening zou ook baat hebben bij verbeterde nationaal-regionale coördinatie en coördinatie tussen diensten (op het gebied van gezondheid, sociaal welzijn, werkgelegenheid en onderwijs). De toegang tot diensten ondervindt verder hinder van oplopende wachttijden. Spanje heeft in 2024 een werkgroep inzake wachtlijsten opgericht om het beheer en de data binnen de verschillende autonome gemeenschappen te verenigen, maar er is nadere actie vereist om deze tekorten aan te pakken door gerichte personeelswerving, digitale triage en de harmonisatie van het wachtlijstbeheer.

- (41) Hoewel het Spaanse zorgstelsel in het algemeen sterke gezondheidsresultaten levert tegen relatief lage kosten, gaan de zorguitgaven de komende decennia volgens de prognose aanzienlijk stijgen, waarbij demografische veranderingen toenemende druk op de overheidsfinanciën leggen. Om de houdbaarheid te waarborgen en tegelijkertijd de toereikendheid van diensten te behouden, zouden er maatregelen genomen kunnen worden gericht op het maximaal benutten van bestaande middelen door efficiëntieverbetering. In de langdurige zorg zou dit kunnen worden bereikt door een betere toewijzing van middelen, door middel van een verbeterde triage op basis van de afhankelijkheidsgraad en de daarmee samenhangende zorg voor de ontvangers. Daarnaast zouden inspanningen kunnen worden gericht op verdere de-institutionalisatie en buurtzorg. Verbeterde coördinatie tussen de langdurige zorg en de gezondheidszorg zou ook bijdragen tot efficiëntere systemen. Voor wat betreft de eerstelijnszorg zouden investeringen in interoperabele digitalisering, telegeneeskunde en preventie een efficiëntere zorgvoorziening opleveren. Binnen het bestek van zijn uitgaventoetsing 2018-2020 heeft AIREF maatregelen voorgesteld ter verbetering van de efficiëntie op de gebieden van farmaceutische en ziekenhuisuitgaven, wat heeft geresulteerd in concrete besparingskansen. In Spanje is er ruimte voor verbetering van de toepassingspercentages van generieke geneesmiddelen en biosimilars in bepaalde therapeutische categorieën. Ook door het aanpakken van verschillen en het verbeteren van de evaluatie van farmaceutische uitgaven en onterechte regionale verschillen in de kosten van medische ingrepen en voorschriften kan de efficiëntie worden verbeterd. In dit opzicht zou Spanje baat hebben bij het uitvoeren van de aanbevelingen van AIREF om de doelmatigheid van uitgaven te verbeteren door versterkt toezicht op belastinguitgaven, teneinde de nodige begrotingsruimte te creëren om de toenemende uitgavendruk in de zorg aan te pakken.

- (42) 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 2026 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling van 2026 over het economisch beleid van de eurozone. Voor Spanje draagt aanbeveling 1 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede en derde aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 2 tot de uitvoering van de vierde aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 3 tot de uitvoering van de zevende, achtste en negende aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 4 tot de uitvoering van de zevende aanbeveling over de eurozone, aanbeveling 5 tot de uitvoering van de vijfde aanbeveling over de eurozone, en aanbeveling 6 tot de uitvoering van de tweede en vijfde aanbeveling over de eurozone,

BEVEELT AAN dat Spanje in 2026 en 2027 de volgende acties onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de netto-uitgaven in overeenstemming zijn met de door de Raad op 21 januari 2025 aanbevolen maximale groeipercentages, gezien de door de Commissie voor 2026 verwachte afwijking ten opzichte van het aanbevolen netto-uitgavenpad, en tegelijkertijd gebruikmaken van de flexibiliteit in het kader van de door de Raad geactiveerde nationale ontsnappingsclausule. De algehele uitgaven en gereedheid op het gebied van defensie en veiligheid verhogen, en tegelijkertijd de schuldhoudbaarheid waarborgen en zorgen voor een efficiënte besteding van de uitgaven en een geleidelijke aanpassing van de begroting om structureel hogere defensie-uitgaven te kunnen financieren. Ervoor zorgen dat maatregelen die worden genomen om de gevolgen van de stijgende energieprijzen te verzachten, tijdelijk zijn, dat ze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens of op de behoeften van energie-intensieve bedrijven, dat ze stimulansen voor energiebesparing in stand houden en dat de begrotingskosten van die maatregelen verenigbaar zijn met de toezeggingen binnen het begrotingskader van de EU. De reeks hervormingen en investeringen op basis waarvan de verlengde aanpassingsperiode is toegekend, blijven uitvoeren, zoals aanbevolen door de Raad op 21 januari 2025. De budgettaire houdbaarheid versterken, met name door de belastinguitgaven terug te dringen, en tegelijkertijd de groei beschermen en huishoudens met een laag inkomen ondersteunen. De doelmatigheid van uitgaven verbeteren door versterkte monitoring van belastinguitgaven en het uitvoeren van uitgaventoetsingen op nationaal en regionaal niveau.
2. Zorgen voor continuïteit van de hervormingen en investeringen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden uitgevoerd. De uitvoeringsdynamiek voor de cohesiebeidsprogramma's vasthouden, in voorkomend geval voortbouwend op de heroriëntatie naar strategische prioriteiten en de flexibiliteit die zijn overeengekomen in de context van de tussentijdse evaluatie van het kader voor het cohesiebeleid.

3. Productiviteit en innovatie bevorderen door het terugdringen van de administratieve lasten en de versnippering van regelgeving tussen regio's, waaronder het wegnemen van belemmeringen voor de detailhandel en het vrije verkeer van goederen. De werking van het rechtsstelsel verbeteren door te zorgen voor voldoende personeel, geharmoniseerde digitalisering en volledige interoperabiliteit tussen de regio's. Innovatie, uitbreiding en opschaling van bedrijven gericht op hoogwaardige sectoren vergemakkelijken, onder meer door het ondersteunen van stabiele investeringen voor onderzoek en innovatie, het tot stand brengen van sterkere samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven en het verbeteren van de toegang tot financiering, in het bijzonder tot durfkapitaal.
4. De coördinatie met betrekking tot klimaatbestendigheid tussen het nationale, regionale en lokale niveau intensiveren. Waterbeheer en -bestuur verbeteren en recycling van stedelijk afvalwater opschalen. Kritieke infrastructuur aanpassen aan klimaatverandering, waaronder spoorwegen en autowegen, en op de natuur gebaseerde oplossingen ter beheersing van de risico's bevorderen. Investeren in energieopslag, elektriciteitstransmissie en -distributie en grensoverschrijdende interconnecties voor elektriciteit. De decarbonisatie van de industrie en de elektrificatie van het vervoer stimuleren.
5. Het woningbestand uitbreiden, onder meer door herziening van het regelgevingskader, stroomlijning van vergunningsprocedures, gemakkelijker beschikbaar maken van grond en herbestemming van het onderbenutte gebouwenbestand. Het aanbod van betaalbare en sociale woningen vergroten, met een voorkeur voor huurmogelijkheden, beter afgestemd op territoriale en regionale behoeften en gebaseerd op houdbare financieringsstelsels die minder afhankelijk zijn van financiering door de overheid.

6. Kinderarmoede aanpakken, onder meer door het een evenwichtige verdeling van sociale uitgaven over de generaties en het verbeteren van de dekking en toereikendheid van sociale overdrachten en sociale bijstand en de koppeling daarvan aan activering, zodat inkomensongelijkheid wordt teruggedrongen. Gebrekkige afstemming van vaardigheden verminderen door het verder versterken van duaal beroepsonderwijs en -opleiding en de relevantie voor de arbeidsmarkt van het hoger onderwijs en volwassenenonderwijs met een focus op STEM. Basisvaardigheden verbeteren en vroegtijdige schoolverlating aanpakken. De toegang tot de zorg verbeteren door uitbreiding van de capaciteit in de eerstelijnszorg en langdurige zorg, het aanpakken van tekorten aan arbeidskrachten en het terugdringen van wachttijden. Regionale verschillen in de toegang tot kansen en diensten aanpakken, in het bijzonder in gebieden die lijden onder snelle ontvolking, en tegelijkertijd efficiënties verhogen, waardoor begrotingsruimte ontstaat met het oog op de toenemende druk op de uitgaven.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
