



Bryssel den 30 juni 2023
(OR. en)

11139/23

ECOFIN 664
UEM 198
SOC 490
EMPL 341
COMPET 685
ENV 764
EDUC 277
RECH 309
ENER 400
JAI 910
GENDER 141
ANTIDISCRIM 135
JEUN 179
SAN 416

NOT

från: Rådets generalsekretariat
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

Föreg. dok. nr: 9830/1/23 REV 1
Komm. dok. nr: COM(2023) 609 final

Ärende: RÅDETS REKOMMENDATION om Spaniens nationella reformprogram
2023 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram
2023

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har diskuterats av rådet och Europeiska rådet och som grundas på kommissionens rekommendation COM(2023) 609 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Spaniens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2023

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241³, genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med den europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar faciliteten till den ekonomiska och inkluderande återhämtningen och till genomförandet av hållbara och tillväxtfrämjande reformer och investeringar, i synnerhet reformer och investeringar för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten uppdaterades den 30 juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Den 22 november 2022 antog kommissionen den årliga översikten över hållbar tillväxt, som inledde 2023 års europeiska planeringstermin. Den 23 mars 2023 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2023 års årliga översikt över hållbar tillväxt, som är inriktade på de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 22 november 2022 antog kommissionen på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 även 2023 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Spanien var en av de medlemsstater som kunde påverkas eller riskerade att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också ett yttrande om Spaniens utkast till budgetplan för 2023. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och ett förslag till 2023 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet⁴ (*2023 års rekommendation om euroområdet*) den 16 maj 2023 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 13 mars 2023.
- (3) Unionens ekonomier uppvisar visserligen en anmärkningsvärd resiliens, men den geopolitiska situationen har fortfarande en negativ påverkan. Unionen står orubbligt sida vid sida med Ukraina, och unionens ekonomiska och sociala agenda är inriktad på att på kort sikt minska de negativa effekterna av energichocker, både för utsatta hushåll och företag, och på att fortsätta satsningarna på den gröna och den digitala omställningen, stödja en hållbar tillväxt för alla, skydda makroekonomisk stabilitet och öka resiliensen på medellång sikt. Den är också starkt inriktad på att öka unionens konkurrenskraft och produktivitet.

⁴ Rådets rekommendation av den 16 maj 2023 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C 180, 23.5.2023, s. 1).

- (4) Den 1 februari 2023 lade kommissionen fram ett meddelande med titeln *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern (industriplanen i den gröna given)*. Industriplanen i den gröna given syftar till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri och stödja en snabb omställning till klimatneutralitet. Den kompletterar de pågående insatserna inom ramen för den europeiska gröna given och REPowerEU. Den syftar också till att skapa bättre förutsättningar för att utöka unionens tillverkningskapacitet vad gäller den nettonollteknik och de nettonollprodukter som behövs för att unionens ambitiösa klimatmål ska uppnås, och till att säkerställa tillgång till relevanta kritiska råvaror, bland annat genom att diversifiera anskaffningen, exploatera geologiska resurser på lämpligt sätt i medlemsstaterna och maximera återvinningen av råvaror. Industriplanen i den gröna given bygger på fyra pelare: ett förutsebart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för resilienta leveranskedjor. Den 16 mars 2023 lade kommissionen fram ett ytterligare meddelande med titeln *EU:s konkurrenskraft på lång sikt, efter 2030*, som är uppbyggt kring nio ömsesidigt förstärkande faktorer med målet att arbeta för ett tillväxtfrämjande regelverk. I det meddelandet fastställs politiska prioriteringar i syfte att aktivt säkerställa strukturella förbättringar, välfokuserade investeringar och regleringsåtgärder för unionens och dess medlemsstaters konkurrenskraft på lång sikt. Rekommendationerna nedan bidrar till att hantera dessa prioriteringar.

- (5) Den europeiska planeringsterminen 2023 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortfarande viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats under senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020 och 2022 är dessutom lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.
- (6) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435⁵ (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att snabbt fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta kommer att bidra till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringsskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Genom REPowerEU-förordningen får medlemsstaterna möjlighet att lägga till ett nytt REPowerEU-kapitel i sina nationella återhämtnings- och resiliensplaner för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås. Dessa reformer och investeringar kommer också att bidra till att öka konkurrenskraften för unionens nettonollindustri enligt vad som anges i industriplanen i den gröna given, och till att hantera de energirelaterade landsspecifika rekommendationer som utfärdats till medlemsstaterna 2022 och, i förekommande fall, 2023. Genom REPowerEU-förordningen införs en ny kategori icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna för att de ska kunna finansiera nya energirelaterade reformer och investeringar inom ramen för sina återhämtnings- och resiliensplaner.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1).

(7) Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande med finanspolitisk vägledning för 2024 (*meddelandet av den 8 mars 2023*). Det syftar till att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka samordningen av politiken. Kommissionen erinrade om att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023. Kommissionen efterlyste en finanspolitik under 2023–2024 som säkerställer en hållbar skuldsättning på medellång sikt och ökar den potentiella tillväxten på ett hållbart sätt, och uppmanade medlemsstaterna att i sina stabilitets- och konvergensprogram för 2023 ange hur deras finanspolitiska planer kommer att säkerställa att fördragets referensvärde för underskottet på 3 % av bruttonationalprodukten (BNP) respekteras och säkerställa en realistisk och kontinuerlig skuldminskning, eller att skulden ligger kvar på försiktiga nivåer, på medellång sikt. Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att fasa ut de nationella finanspolitiska åtgärder som införts för att skydda hushåll och företag mot energiprischocker, med början med de minst riktade åtgärderna. Kommissionen angav att om det skulle behövas en förlängning av stödåtgärderna på grund av ett förnyat energipristryck bör medlemsstaterna bättre rikta sådana åtgärder till utsatta hushåll och företag. Kommissionen angav att de finanspolitiska rekommendationerna skulle kvantifieras och differentieras. Såsom föreslås i kommissionens meddelande av den 9 november 2022 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning skulle de finanspolitiska rekommendationerna dessutom formuleras utifrån primära nettoutgifter. Alla medlemsstater rekommenderades att fortsätta att skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa att faciliteten och andra unionsmedel används på ett ändamålsenligt sätt, särskilt mot bakgrund av målen för den gröna och den digitala omställningen och för resiliensen. Kommissionen angav att den kommer att föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning.

- (8) Den 26 april 2023 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag för att genomföra en omfattande reform av unionens regler för ekonomisk styrning. Huvudsyftet med förslagen är att stärka hållbarheten i den offentliga skuldsättningen och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt i samtliga medlemsstater genom reformer och investeringar. I sina förslag strävar kommissionen efter att förbättra det nationella egenansvaret, förenkla ramverket och röra sig i riktning mot ett större medelfristigt fokus, tillsammans med ett effektivt och mer enhetligt genomdrivande av efterlevnaden. Enligt rådets slutsatser av den 14 mars 2023 om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning är målet att slutföra lagstiftningsarbetet 2023.
- (9) Den 30 april 2021 lämnade Spanien in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 13 juli 2021 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan⁶. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Spanien på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.

⁶ ST 10150/21 INIT, ST 10150/21 ADD 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 2, ST 10150/21 COR 1.

- (10) Den 28 april 2023 lämnade Spanien in sitt nationella reformprogram för 2023 och stabilitetsprogrammet för 2023, i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Spaniens halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2023 års nationella reformprogram.
- (11) Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen 2023 års landsrapport för Spanien. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Spanien hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2022, och en utvärdering av Spaniens genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten bedömdes också Spaniens framsteg med genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.

- (12) Kommissionen har genomfört en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 för Spanien och resultatet offentliggjordes den 24 maj 2023. Kommissionen drog slutsatsen att Spanien har makroekonomiska obalanser. I synnerhet minskar sårbarheterna relaterade till hög privat och offentlig skuldsättning samt hög utlandsskuld, vilka har gränsöverskridande relevans, men de kvarstår fortfarande. Utlandsskulden, och särskilt den privata skuldsättningen, minskade under 2010-talet och efter ett tillfälligt avbrott 2020 återupptog den sin nedgång under 2021 och förväntas fortsätta att sjunka, vilket gynnas av den ekonomiska tillväxten. Skuldsättningen ligger dock kvar på höga nivåer. Utlandsställningen har gynnats av en bytesbalans som har varit i överskott i ett årtionde, även om den på senare tid har minskat till följd av covid-19-pandemins inverkan på turistexporten och de högre energipriserna under 2022. Den offentliga skulden är fortfarande hög. Under 2022 återupptogs den minskning som ledde till förbättringar före pandemin till följd av en stark nominell BNP-tillväxt, men skuldsättningen är fortfarande högre än före covid-19-pandemin. Utsikterna är att denna minskning kommer att fortsätta i en mer måttlig takt under 2023 och 2024, med stöd av politiska åtgärder i återhämtnings- och resiliensplanen. Det finansiella systemet visade resiliens mot den senaste tidens chocker till följd av covid-19-pandemin och energikrisen. Arbetslösheten har återigen minskat, men den är fortfarande hög och vissa sårbarheter kvarstår, bland annat mycket hög långtids- och ungdomsarbetslöshet. Potentiella risker som påverkar en ytterligare minskning av sårbarheterna utgörs främst av effekterna av åtstramningen av de finansiella villkoren på hushållens och företagens finansiella ställning samt på den offentliga skuldens hållbarhet på medellång till lång sikt mot bakgrund av de rådande marknadsförhållandena och den åldrande befolkningen. De politiska framstegen har varit gynnsamma och ett fortsatt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen bör leda till ytterligare förbättringar.

- (13) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat minskade Spaniens underskott i de offentliga finanserna från 6,9 % av BNP 2021 till 4,8 % 2022, medan den offentliga skuldkvoten minskade från 118,3 % av BNP i slutet av 2021 till 113,2 % i slutet av 2022.
- Den 24 maj 2023 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i fördraget. Den rapporten behandlade Spaniens budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2022 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Rapporten slog fast att underskottskriteriet inte var uppfyllt. I linje med meddelandet av den 8 mars 2023 föreslog kommissionen inte att några nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2023. Kommissionen förklarade därefter att den skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023. Spanien bör ta hänsyn till detta vid genomförandet av 2023 års budget och när utkastet till budgetplanen för 2024 utarbetas.
- (14) Saldot i de offentliga finanserna har påverkats av de finanspolitiska åtgärder som vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. Under 2022 omfattade sådana inkomstminskande åtgärder en sänkning av mervärdesskatten på el och gas, en sänkning av den särskilda skatten på el och ett tillfälligt upphävande av skatten på värdet av elproduktion. De utgiftshöjande åtgärderna inbegrep en generell fordonsbränslerabatt på 20 cent per liter, inkomststöd till hushåll och energiintensiva industrier, ökade förmåner genom energivouchern och rabatter vid användning av kollektivtrafik. Kommissionen uppskattar nettobudgetkostnaden för dessa åtgärder till 1,6 % av BNP 2022. Samtidigt sjönk den uppskattade kostnaden för tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen till 0,5 % av BNP 2022, från 3,1 % 2021.

- (15) Den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Spanien⁷ att under 2022 använda faciliteten för att finansiera ytterligare investeringar som kan stödja återhämtningen, men samtidigt bedriva en försiktig finanspolitik. Dessutom rekommenderade rådet Spanien att upprätthålla sina nationellt finansierade investeringar. Rådet rekommenderade också Spanien att begränsa ökningstakten i nationellt finansierade löpande utgifter.
- (16) I enlighet med kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen⁸ under 2022 stödjande och uppgick till -2,5 % av BNP. I enlighet med rådets rekommendation fortsatte Spanien att stödja återhämtningen med investeringar som ska finansieras genom faciliteten. Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel uppgick till 1,1 % av BNP 2022 (1,2 % av BNP 2021). Nationellt finansierade investeringar gav ett expansivt bidrag på 0,3 procentenhet till den finanspolitiska inriktningen⁹. Därför upprätthöll Spanien de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt gav ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) ett expansivt bidrag på 2,7 procentenheter till den finanspolitiska inriktningen. I detta betydande expansiva bidrag ingick de extra effekterna av åtgärder som vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna (ytterligare nettobudgetkostnad på 1,5 % av BNP). Samtidigt bidrog högre utgifter för insatsförbrukning och sociala naturaförmåner också till ökningen av de primära löpande nettoutgifterna. Det betydande expansiva bidraget från nationellt finansierade löpande utgifter berodde endast delvis på åtgärderna för att hantera de ekonomiska och sociala effekterna av de höjda energipriserna. Spanien begränsade därför inte i tillräcklig utsträckning ökningen av nationellt finansierade löpande utgifter.

⁷ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2021 (EUT C 304, 29.7.2021, s. 38).

⁸ Den finanspolitiska inriktningen mäts som förändringen i primära utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) och exklusive tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt. Mer information finns i ruta 1 i de statistiska tabellerna över offentliga finanser.

⁹ Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter gav ett kontraktivt bidrag på 0,3 procentenheter av BNP, till följd av en successiv återgång till nivåerna före covid-19-pandemin.

- (17) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i stabilitetsprogrammet för 2023 är i linje med kommissionens vårprognos 2023 för 2023 och därefter mer gynnsamt. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att öka med 2,1 % under 2023 och med 2,4 % under 2024. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2023 en något lägre real BNP-tillväxt på 1,9 % år 2023 och 2,0 % år 2024, främst på grund av ett lägre förväntat bidrag från den privata konsumtionen under både 2023 och 2024 samt en mer måttlig investeringstillväxt under 2024. De mer gynnsamma utsikterna i stabilitetsprogrammet för 2023 återspeglar också en starkare förväntad effekt av återhämtnings- och resiliensplanen på verksamheten under prognosperioden.
- (18) I sitt stabilitetsprogram för 2023 räknar regeringen med att underskottet i de offentliga finanserna kommer att minska till 3,9 % av BNP 2023. Minskningen under 2023 beror främst på de lägre kostnaderna för de åtgärder som vidtagits till följd av de stigande energipriserna jämfört med 2022. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP minska från 113,2 % i slutet av 2022 till 111,9 % till slutet av 2023. I kommissionens vårprognos 2023 förutses ett underskott i de offentliga finanserna på 4,1 % av BNP för 2023. Detta är i linje med det beräknade underskottet i stabilitetsprogrammet för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas en lägre offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 110,6 % i slutet av 2023 till följd av lägre stock-/flödesjusteringar.

(19) Saldot i de offentliga finanserna 2023 förväntas fortsatt påverkas av de åtgärder som antagits för att mildra de ekonomiska och sociala effekterna av de stigande energipriserna. De består av åtgärder som utökats från och med 2022 (särskilt sänkningen av mervärdesskatten på el och gas, sänkningen av den särskilda skatten på el, upphävandet av skatten på inkomststödet för elproduktion till hushåll och energiintensiva industrier, högre förmåner genom den sociala kupongen för energi samt prisrabatter för användning av kollektivtrafik) samt nya åtgärder såsom fordonsbränslerabatten på 20 cent per liter som nu är inriktad på väg- och sjötransporter och jordbruks- och fiskesektorerna samt ett engångsbidrag på 200 EUR för låginkomsthushåll. Kostnaderna för dessa åtgärder uppvägs delvis av en avgift på oförutsedda vinster för stora energileverantörer. Med hänsyn till dessa inkomster beräknas nettobudgetkostnaden för stödåtgärderna i kommissionens vårprognos 2023 uppgå till 0,6 % av BNP 2023¹⁰. Merparten av åtgärderna 2023 verkar inte vara inriktade på de mest utsatta hushållen eller företagen, och många av dem bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten. Till följd av detta beräknas i kommissionens vårprognos 2023 det belopp för riktade stödåtgärder som ska beaktas i bedömningen av efterlevnaden av rådets rekommendation av den 12 juli 2022¹¹ för 2023 till 0,2 % av BNP 2023 (jämfört med 0,5 % av BNP 2022). Slutligen förväntas saldot i de offentliga finanserna 2023 gynnas av utfasningen av tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen som beräknas uppgå till 0,5 % av BNP.

¹⁰ Siffran motsvarar de årliga budgetkostnaderna för de åtgärderna, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹¹ Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Spaniens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Spaniens stabilitetsprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 70).

- (20) I sin rekommendation av den 12 juli 2022 rekommenderade rådet Spanien att under 2023 säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter till en nivå som ligger under den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt¹², med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Samtidigt bör Spanien vara redo att anpassa de nuvarande utgifterna till den föränderliga situationen. Spanien rekommenderades även att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten och andra unionsmedel.

¹² Enligt kommissionens vårprognos 2023 beräknas Spaniens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt (10-årigt genomsnitt) uppgå till 5,5 % i nominella termer.

(21) I sin vårprognos 2023 förväntar sig kommissionen en expansiv inriktning på finanspolitiken (-0,3 % av BNP) under 2023. Detta följer på en expansiv inriktning av finanspolitiken 2022 (-2,5 % av BNP). Ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 beräknas ge ett i stort sett neutralt bidrag på 0,2 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen. Därför är den förväntade ökningen av nationellt finansierade primära löpande utgifter i överensstämmelse med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Det beräknade i stort sett neutrala bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter beror i huvudsak på de minskade nettokostnaderna för stödåtgärderna (riktade och icke riktade) för de hushåll och företag som är mest sårbara för energiprishöjningar (med 1,0 % av BNP). De främsta drivkrafterna bakom ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat nya åtgärder på inkomstsidan) är ökningen av sociala transfereringar, som drivs av pensionernas koppling till tidigare inflation, samt högre utgifter för insatsförbrukning. Utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel beräknas uppgå till 1,6 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,1 procentenheter¹³. Spanien planerar därför att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten och andra unionsmedel, och de nationellt finansierade investeringarna förväntas upprätthållas¹⁴. Landet planerar att finansiera offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet, såsom den förstärkta industripolitiken ”España 2030”, planen för bostadsrenovering och stadsförnyelse samt stimulansen till cybersäkerhet och 5G-konnektivitet, vilka finansieras genom faciliteten och andra unionsmedel.

¹³ Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

¹⁴ Utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel uppgick till 1,6 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar gav ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,2 procentenheter. Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter beräknas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenheter av BNP.

- (22) I stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska till 3,0 % av BNP 2024. Minskningen under 2024 återspeglar även utfasningen av energiåtgärderna. I stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP minska till 109,1 % i slutet av 2024. Baserat på de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen förutses i kommissionens vårprognos 2023 ett underskott i de offentliga finanserna på 3,3 % av BNP 2024. Detta är i linje med det beräknade underskottet i stabilitetsprogrammet för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2023 väntas en liknande offentlig skuldkvot i förhållande till BNP, på 109,1 % i slutet av 2024.
- (23) Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 ska energistödjande åtgärder fasas ut under 2024, med undantag för avgiften på oförutsedda vinster för energiföretag. Kommissionen utgår också från att nästan alla energistödjande åtgärder fasas ut under 2024 (nettoinkomster på 0,1 % av BNP 2024). Dessa beräkningar bygger på antagandet att inga nya energiprishöjningar kommer att ske.
- (24) I förordning (EG) nr 1466/97 efterlyses en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot för att uppnå det medelfristiga budgetmålet med 0,5 % av BNP som riktmärke¹⁵. Med hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet och behovet av att minska underskottet till under fördragets referensvärde på 3 % av BNP skulle det enligt kommissionen vara lämpligt att förbättra det strukturella saldot med minst 0,7 % av BNP för 2024. För att säkerställa en sådan förbättring, och i enlighet med kommissionens metod, bör ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter¹⁶ under 2024 inte överstiga 2,6 %, vilket återspeglas i denna rekommendation. Samtidigt bör de återstående energistödåtgärderna (som för närvarande uppskattas av kommissionen till 0,6 % av BNP 2023) fasas ut, om utvecklingen på energimarknaden tillåter detta och med början med de minst riktade åtgärderna, och de därmed sammanhängande besparingarna bör användas för att minska underskottet i de offentliga finanserna.

¹⁵ Artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 kräver också en anpassning på mer än 0,5 % av BNP för medlemsstater med en offentlig skuld som överstiger 60 % av BNP, eller med mer uttalade risker för en hållbar skuldsättning.

¹⁶ Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter samt utgifter för konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter.

- (25) Om politiken förblir oförändrad beräknas enligt kommissionens vårprognos 2023 de nationellt finansierade primära nettoutgifterna öka med 1,4 % under 2024, vilket ligger under den rekommenderade tillväxttakten.
- (26) Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga sektorns investeringar (exklusive investeringar som finansieras genom faciliteten) minska från 2,7 % av BNP 2023 till 2,6 % av BNP 2024. I stabilitetsprogrammet för 2023 hänvisas till reformer och investeringar som förväntas bidra till finanspolitisk hållbarhet och till hållbar tillväxt för alla. Dessa reformer och investeringar inkluderar en permanent ram som säkerställer förbättringar av de offentliga utgifternas kvalitet, åtgärder för att förebygga och bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande och en reform av skattesystemet för att göra det mer inkluderande, hållbart och ändamålsenligt i syfte att främja de offentliga finansernas hållbarhet på medellång och lång sikt, vilket också ingår i återhämtnings- och resiliensplanen.
- (27) I stabilitetsprogrammet för 2023 beskrivs en finanspolitisk utveckling på medellång sikt fram till 2026. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas underskottet i de offentliga finanserna successivt minska till 2,7 % av BNP 2025 och till 2,5 % 2026. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas därför minska till under 3 % av BNP 2025. Enligt stabilitetsprogrammet för 2023 förväntas den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP minska från 109,1 % i slutet av 2024 till 106,8 % till slutet av 2026.

(28) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026.

Genomförandet av Spaniens återhämtnings- och resiliensplan har hittills kommit en god bit på väg. Spanien har lämnat in tre betalningsansökningar som motsvarar 121 delmål och mål i återhämtnings- och resiliensplanen och som resulterar i en total utbetalning om 28 000 000 000 EUR. Spanien har varit bland de medlemsstater som kommit längst med genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen. Den 6 juni 2023 lämnade Spanien in en ändring av sin återhämtnings- och resiliensplan, som nu innehåller nya åtgärder med mer än fördubblad storlek. Detta bör åtföljas av en tillräcklig administrativ kapacitet för att kunna säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt utnyttjande av återhämtnings- och resiliensmedel, andra unionsmedel och tillgängliga nationella medel. Spanien kommer framför allt att få en högre bidragstilldelning från faciliteten. Den reviderade planen innehåller ett REPowerEU-kapitel som delvis ska finansieras genom de ytterligare REPowerEU-bidragen. Ett snabbt införande av det nya REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att göra det möjligt att finansiera ytterligare reformer och investeringar till stöd för Spaniens strategiska mål på energiområdet och för den gröna omställningen. I enlighet med artikel 14.6 i förordning (EU) 2021/241 lämnade Spanien också in sin begäran om ytterligare lånestöd på 84 000 000 000 EUR inom ramen för faciliteten. Ett systematiskt och ändamålsenligt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter är fortsatt viktigt för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.

- (29) Kommissionen godkände alla Spaniens sammanhållningspolitiska programdokument 2022. Det är viktigt att gå vidare med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att den gröna och den digitala omställningen ska lyckas, den ekonomiska och sociala resiliensen öka och en balanserad territoriell utveckling uppnås i Spanien.
- (30) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som åtgärdas genom återhämtnings- och resiliensplanen och de sammanhållningspolitiska programmen står Spanien inför ett antal ytterligare utmaningar kopplade till den gröna omställningen, sammanlänkningsavtal av energinät samt energieffektiva subventionerade bostäder till överkomligt pris.
- (31) Trots en låg direkt exponering för ryska fossila bränslen visar de stigande energipriserna under 2022 att Spanien måste påskynda sin övergång till ren energi. Spanien gör framsteg inom utbyggnaden av förnybar energi och är en av de medlemsstater som har högst installerad kapacitet för vind- och solenergi, med cirka 49,8 GW. Vissa förbättringar av tillståndsförfarandena, särskilt för egenförbrukning, har hjälpt landet att göra ytterligare framsteg när det gäller att bygga ut dessa tekniker. Spanien har dock haft en stor eftersläpning av ansökningar för nya anläggningar för förnybar energi. Begränsningar i nätkapaciteten begränsar den fortsatta integreringen av förnybar energi i elnätet. Spanien är ett av de länder som har störst andel smarta mätare, men ytterligare investeringar i nätinфраstruktur och lagring skulle behövas för att integrera ytterligare förnybar el. Åtgärder för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi skulle kunna omfatta ytterligare effektivisering och digitalisering av tillståndsförfaranden, snabbare tilldelning av nätkapacitet till projekt samt stöd till myndigheternas arbete med att behandla tillstånd genom att säkerställa lämplig kompetens och bemanning vid dessa tillståndsmyndigheter och förbättra samordningen mellan alla förvaltningsnivåer. Spaniens gränsöverskridande elsammanlänkningsnivå år 2022 (5,4 %) ligger dessutom fortfarande betydligt under sammanlänkningsmålen för 2020 (10 %) och 2030 (15 %).

- (32) Spaniens förbrukning av naturgas minskade med 10,8 %¹⁷ under perioden augusti 2022–mars 2023 jämfört med den genomsnittliga gasförbrukningen för samma period under de föregående fem åren, vilket är över målet om en minskning med 7 % som fastställs i rådets förordning (EU) 2022/1369¹⁸. Spanien uppmanas att fortsätta satsningarna på att tillfälligt minska efterfrågan på gas till den 31 mars 2024 i enlighet med rådets förordning (EU) 2023/706¹⁹. Ytterligare investeringar i energieffektiva bostäder skulle bidra till att minska problemen kopplade till andelen rimligt prissatta bostäder. Den betydande förlusten av köpkraft, den ihållande ökningen av hyrespriserna och de högre amorteringarna har förvärrat problemen kopplade till andelen rimligt prissatta bostäder, särskilt för utsatta hushåll. Utbudet av subventionerade bostäder till överkomligt pris är fortfarande begränsat och är betydligt lägre än unionsgenomsnittet. I Spaniens nuvarande integrerade nationella energi- och klimatplan planeras 1,2 miljoner renoveringar av bostadshus senast 2030, och planen för återhämtning och resiliens omfattar omkring en tredjedel av dem. Utbyggnad av ytterligare energieffektiva bostäder i områden med uttalad brist och stressade marknader, bland annat genom renovering och elektrifiering, kan bidra till att begränsa energiförbrukningen och hantera den gröna omställningen samt stödja hushåll som är mer utsatta för energifattigdom. Värligtade subventionerade hyresbostäder till överkomligt pris som tillhandahålls i samarbete med den privata sektorn kan bidra till att begränsa de finanspolitiska effekterna.

¹⁷ Minskningen med 10,8 % innefattar förbrukning av naturgas för produktion av el i Spanien som har exporterats till en grannmedlemsstat.

¹⁸ Spanien har beviljats ett undantag och målet är därför 7 % i stället för 15 % vid en obligatorisk minskning av efterfrågan vid unionsberedskap enligt artikel 5.7 i rådets förordning (EU) 2022/1369 av den 5 augusti 2022 om samordnade åtgärder för att minska efterfrågan på gas (EUT L 206, 8.8.2022, s. 1).

¹⁹ Rådets förordning (EU) 2023/706 av den 30 mars 2023 om ändring av förordning (EU) 2022/1369 vad gäller förlängning av efterfrågeminskningsperioden för åtgärder för att minska efterfrågan på gas samt förstärkning av rapporteringen om och övervakningen av deras genomförande (EUT L 93, 31.3.2023, s. 1).

- (33) Transportsektorn är fortfarande starkt beroende av oljebränslen. Sektorn står för en stor del av utsläppen av växthusgaser och bidrar också till luftföroreningar, som ligger över unionsgenomsnittet. Otillräcklig infrastruktur och tillgång till kollektivtrafik är fortfarande ett problem på landsbygden. Utbyggnaden av e-mobilitet är underutvecklad både på utbuds- och efterfrågesidan. Slutförandet av stomnätet för höghastighetståg, även gränsöverskridande, senast 2030 kommer att påskynda omställningen till klimatneutralitet och göra transporter mindre beroende av fossila bränslen. De åtgärder som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen har potential att omvandla transporter i städer och storstadsområden och stärka det transeuropeiska transportnätet, vilket bidrar till att införa digitalisering och ny teknik i sektorn.
- (34) Brist på arbetskraft och kompetens i sektorer och yrken som är centrala för den gröna omställningen, däribland tillverkning, utbyggnad och underhåll av nettonollteknik, skapar flaskhalsar i omställningen till en nettonollekonomi. Utbildningssystem av hög kvalitet som tillgodoser föränderliga arbetsmarknadsbehov, och riktade kompetenshöjnings- och omskolningsåtgärder är viktiga för att minska kompetensbrister och främja inkludering och omfördelning på arbetsmarknaden. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer och regioner som påverkas mest av den gröna omställningen. Under 2022 rapporterades brist på arbetskraft i Spanien för flera yrken som krävde särskilda färdigheter eller kunskaper för den gröna omställningen, såsom elektronikingenjörer.
- (35) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2023, och dess yttrande²⁰ återspeglas i rekommendation 1.

²⁰ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

- (36) Mot bakgrund av de nära kopplingarna mellan ekonomierna i medlemsstaterna i euroområdet och deras kollektiva bidrag till den ekonomiska och monetära unionens funktion, rekommenderade rådet att euroområdets medlemsstater vidtar åtgärder, bland annat genom sina återhämtnings- och resiliensplaner, för att i) bevara en hållbar skuldsättning och avstå från brett stöd till den aggregerade efterfrågan 2023, bättre rikta de finanspolitiska åtgärder som vidtas för att mildra effekterna av höga energipriser och överväga lämpliga sätt att avveckla stödet i takt med att energiprstrycket minskar, ii) upprätthålla en hög nivå på offentliga investeringar och främja privata investeringar för att stödja den gröna och den digitala omställningen, iii) stödja en löneutveckling som mildrar effekten av den minskade köpkraften och samtidigt begränsar andrahandseffekterna på inflationen, och ytterligare förbättra den aktiva arbetsmarknadspolitiken och åtgärda kompetensbristen, iv) förbättra företagsklimatet och säkerställa att energistödet till företag blir kostnadseffektivt, tillfälligt och riktat till bärkraftiga företag och att det upprätthåller incitament för den gröna omställningen, och v) bevara den makroekonomiska stabiliteten och övervaka risker samtidigt som arbetet med att fullborda bankunionen fortsätter. När det gäller Spanien bidrar rekommendationerna 1, 2, och 3 till genomförandet av den första, andra och tredje rekommendationen i 2023 års rekommendation om euroområdet.
- (37) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och dess bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2023 och stabilitetsprogrammet för 2023. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendation 1. Den politik som avses i rekommendation 1 bidrar till att hantera sårbarheter med koppling till hög offentlig skuldsättning. Rekommendation 2 bidrar till genomförandet av rekommendation 1. Den politik som avses i rekommendation 1 bidrar både till att hantera obalanser och till att genomföra rekommendationerna i 2023 års rekommendation om euroområdet i enlighet med skäl 36.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Spanien att 2023 och 2024 vidta följande åtgärder:

1. Avveckla de gällande krisstödåtgärderna på energiområdet och använda besparingarna för att minska underskottet i de offentliga finanserna så snart som möjligt under 2023 och 2024. Om nya öknings av energipriset skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder, säkerställa att sådana stödåtgärder är inriktade på att skydda utsatta hushåll och företag, är finanspolitiskt överkomliga och bevarar incitamenten till energibesparingar.

Säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter under 2024 till högst 2,6 %²¹.

Upprätthålla nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten och andra unionsmedel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen.

För perioden efter 2024, fortsätta att eftersträva en finanspolitisk strategi på medellång sikt med gradvis och hållbar konsolidering, i kombination med investeringar och reformer som leder till högre hållbar tillväxt, för att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

2. Bibehålla takten i det stabila genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen och, efter framläggningen nyligen av tillägget, inbegripet REPowerEU-kapitlet och begäran om ytterligare lån, omgående inleda genomförandet av de dithörande åtgärderna. Säkerställa fortsatt tillräcklig administrativ kapacitet med tanke på den planerade ökningen av återhämtnings- och resiliensplanens storlek. Fortsätta med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i nära komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen.

²¹ Detta beräknas motsvara en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot med minst 0,7 % av BNP för 2024, såsom beskrivs i skäl 24.

3. Minska beroendet av fossila bränslen. Påskynda utbyggnaden av förnybar energi, bland annat genom att ytterligare effektivisera och digitalisera tillståndsförfaranden, stödja tillståndsmyndigheternas arbete, förbättra tillgången till nätet och investera i energilagring, överföring och distribution av el samt gränsöverskridande elsammanlänknings. Öka tillgången till energieffektiva subventionerade bostäder till överkomligt pris, bland annat genom renovering, samt påskynda elektrifieringen av byggnader och spridningen av e-mobilitet. Intensifiera politiska insatser som syftar till att tillhandahålla och förvärva de färdigheter och den kompetens som krävs för den gröna omställningen.

Utfärdad i Bryssel den ...

På rådets vägnar

Ordförande
