



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 13 juni 2022
(OR. fr, en)

9754/22

ECOFIN 545
UEM 149
SOC 340
EMPL 222
COMPET 443
ENV 540
EDUC 213
RECH 336
ENER 251
JAI 806
GENDER 85
ANTIDISCRIM 65
JEUN 96
SAN 340

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	9408/22 - COM(2022) 610 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Spanje

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2022) 610 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 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 (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad³, waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. Zij draagt bij tot het economisch herstel en de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en versterkt tegelijkertijd de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten. Zij helpt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in juni 2022 worden geactualiseerd, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

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).

- (2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met het op 7 mei 2021 ondertekende sociaal engagement van Porto om de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd, verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 goedgekeurd. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Spanje heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, alsook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022, waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft op 5 april 2022 de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone⁴ ("de aanbeveling van 2022 over de eurozone") aangenomen, en op 14 maart 2022 het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid.

⁴ Aanbeveling van de Raad van 5 april 2022 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 153 van 7.4.2022, blz. 1).

- (3) De Russische invasie in Oekraïne die volgde op de wereldwijde pandemie heeft de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De impact van de invasie op de economieën van de lidstaten is onder meer voelbaar door hogere prijzen voor energie, voedsel en grondstoffen en door lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen treffen vooral de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede, alsook de bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen. De EU heeft ook te maken met een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. De economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog hebben een asymmetrisch effect gehad op de lidstaten. In dat verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁵ door Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad⁶ in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de Unie te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

- (4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester in 2022 hervat, waarbij de ontwikkelingen afgestemd worden op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. De uitvoering van de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op ten minste een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de cycli 2019 en 2020 van het Europees Semester gedaan zijn. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die herzien, geactualiseerd of gewijzigd zijn overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast andere landspecifieke aanbevelingen die gedaan zijn tot de datum van indiening van dergelijke herziene, geactualiseerde of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.
- (5) De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact is actief sinds maart 2020. In haar mededeling van 3 maart 2021 getiteld "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid" heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, gezien moet worden als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in verband met de oorlog in Europa, ongekende stijgingen van de energieprijzen en aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot 2023.

- (6) Volgens de benadering in de Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021⁷, waarbij een advies van de Raad werd geformuleerd over het stabiliteitsprogramma 2021 van Spanje, wordt de algemene begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis), maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, in verhouding tot de potentiële groei op middellange termijn⁸. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde⁹ primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis) en investeringen.

⁷ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Spanje (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 38).

⁸ De ramingen van de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei van Spanje kunnen stimuleren.

⁹ Niet gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of andere Uniefondsen.

- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023 ("de begrotingsrichtsnoeren"), die tot doel heeft de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en zo de beleidscoördinatie te versterken. Op basis van de macro-economische winterprognoses 2022 was de Commissie van mening dat het zinvol zou zijn in 2023 over te gaan van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een grotendeels neutrale geaggregeerde begrotingskoers, waarbij kan worden ingespeeld op de veranderende economische situatie. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat gedifferentieerd moeten worden en rekening moeten houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, en wel uiterlijk eind mei 2022 in haar voorjaarspakket van het Europees Semester.

- (8) Wat de begrotingsrichtsnoeren betreft, houden de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses 2022 van de Commissie. Tegen die achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en energiezekerheid verhoogd worden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand gehouden wordt, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatoire druk van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen. Het begrotingsbeleid moet flexibel blijven om zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden, met inbegrip van de uit de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne voortvloeiende uitdagingen op het vlak van defensie en veiligheid, en het moet differentiëren tussen de lidstaten naargelang van hun begrotings- en economische situatie, ook wat betreft hun blootstelling aan de crisis en aan de instroom van ontheemden uit Oekraïne.
- (9) Op 30 april 2021 heeft Spanje zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn uitvoeringsbesluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Spanje¹⁰ aangenomen. De vrijgave van tranches is afhankelijk van de vaststelling van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 waarin wordt verklaard dat Spanje de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, in voldoende mate heeft gehaald. Een bevredigende verwezenlijking veronderstelt dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is tenietgedaan.

¹⁰ Doc. ST 10150/21 INIT en ST 10150/21 ADD 1 REV 2.

- (10) Op 30 april 2022 heeft Spanje zijn nationale hervormingsprogramma 2022 ingediend en op 29 april 2022 zijn stabiliteitsprogramma 2022, binnen de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Spanje over de vorderingen bij de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan.
- (11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Spanje gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Spanje heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Spanje van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van die analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd 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 armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.
- (12) De Commissie heeft uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 een diepgaande evaluatie uitgevoerd voor Spanje en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022. Daarin concludeerde zij dat Spanje met onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. De kwetsbaarheden houden vooral verband met de hoge externe, overheids- en particuliere schuld tegen een achtergrond van hoge werkloosheid, en hebben grensoverschrijdende relevantie.

- (13) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Spanje besproken, aangezien het overheidstekort in 2021 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bruto binnenlands product (bbp) overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 heeft de Commissie niet voorgesteld in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporig-tekortprocedures in te leiden en zal zij opnieuw beoordelen of een voorstel tot het inleiden van dergelijke procedures in het najaar van 2022 noodzakelijk is.
- (14) In zijn aanbeveling van 20 juli 2020¹¹ heeft de Raad Spanje aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Spanje aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 is het overheidstekort van Spanje volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gedaald van 10,3 % van het bbp in 2020, tot 6,9 %. De begrotingsmaatregelen van Spanje ondersteunden het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodmaatregelen afnamen van 3,9 % van het bbp in 2020 tot 2,8 % in 2021. De maatregelen die Spanje in 2021 heeft genomen, stemden overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren grotendeels tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Tegelijkertijd waren sommige van de discretionaire maatregelen die de regering in de periode 2020-2021 heeft genomen niet tijdelijk of gingen zij niet met compenserende maatregelen gepaard, voornamelijk bestaande uit inkomstenoverdrachten naar regio's om nieuwe behoeften op het gebied van gezondheidszorg te dekken. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is de overheidsschuld van 120,0 % van het bbp in 2020, gedaald tot 118,4 % van het bbp in 2021.

¹¹ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Spanje (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 54).

(15) Het aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma voor 2022 ten grondslag liggende macro-economische scenario is realistisch. De regering gaat ervan uit dat het reële bbp in 2022 met 4,3 % en in 2023 met 3,5 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere groei van het reële bbp van 4,0 % in 2022 en 3,4 % in 2023. In zijn stabiliteitsprogramma 2022 zegt de regering te verwachten dat het nominale tekort in 2022 zal afnemen tot 5,0 % en in 2023 tot 3,9 % van het bbp. De daling in 2022 is vooral te danken aan de sterke groei van de economische bedrijvigheid, de stijging van de belastinginkomsten en de afbouw van de meeste noodmaatregelen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote dalen tot 115,2 % van het bbp in 2022 en tot 112,4 % in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 op basis van beleidsmaatregelen die op de afsluitingsdatum van de prognoses bekend waren uit van een overheidstekort voor 2022 en 2023 van respectievelijk 4,9 % en 4,4 % van het bbp. Dit is in overeenstemming met het in het stabiliteitsprogramma 2022 voorspelde tekort. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 uit van een vergelijkbare overheidsschuldquote van 115,1 % van het bbp in 2022 en 113,7 % van het bbp in 2023. Het verschil is ten dele toe te schrijven aan het hogere primaire tekort dat voor 2023 wordt verwacht. Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële groei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) geraamd op 0,8 %. In die raming wordt echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Spanje kunnen bevorderen.

- (16) In 2022 heeft de regering het merendeel van de naar aanleiding van de COVID-19-crisis genomen maatregelen geleidelijk afgeschaft, zodat de tijdelijke noodmaatregelen naar verwachting zullen dalen van 2,8 % van het bbp in 2021 tot 0,4 % in 2022. Het overheidsstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen tegen te gaan, en worden in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie geraamd op 0,4 % van het bbp in 2022 en 0,0 % van het bbp in 2023¹². Deze maatregelen bestaan hoofdzakelijk uit sociale overdrachten naar huishoudens, verlagingen van de indirecte belastingen op energieverbruik, subsidies voor energieproductie en overdrachten aan getroffen sectoren. Deze maatregelen zijn aangekondigd als tijdelijk. Indien de energieprijzen in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van die maatregelen echter worden voortgezet. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de opschorting van de belasting op energieproductie of de verlaging van de bijzondere belasting op elektriciteit. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 0,1 % in 2023¹³.

¹² De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – indien relevant – kapitaaluitgaven.

¹³ Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de Unie eind 2022 geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen, en de geografische spreiding ervan wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de Unie zoals die eruitzag in 2022. Voor de begrotingskosten per persoon worden de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie, rekening houdend met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- (17) In zijn aanbeveling van 18 juni 2021 heeft de Raad Spanje aanbevolen in 2022 de herstel- en veerkrachtfaciliteit te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid te voeren. Bovendien moest het land nationaal gefinancierde investeringen in stand houden. Ook heeft de Raad Spanje aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties en houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.

(18) Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het stabiliteitsprogramma 2022 van Spanje, zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn, met -2,2 % van het bbp¹⁴. Spanje is van plan het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals aanbevolen door de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,9 procentpunten van het bbp toenemen ten opzichte van 2021. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2022 een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,4 procentpunten leveren¹⁵. Daarom is Spanje van plan om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,2 procentpunten leveren. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen op te vangen (0,3 % van het bbp), alsook de kosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp). De grotere stijging van de consumentenprijzen in vergelijking met de bbp-deflator zal naar verwachting van invloed zijn op de expansieve bijdrage van de nationaal gefinancierde lopende primaire uitgaven in 2022 doordat de uitgaven voor overheidsconsumptie van goederen en diensten erdoor zullen toenemen. Volgens de prognoses van de Commissie worden deze maatregelen niet volledig opgevangen door compenserende maatregelen.

¹⁴ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

¹⁵ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,3 procentpunten van het bbp leveren als gevolg van de geleidelijke terugkeer naar het niveau van vóór de pandemie.

- (19) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van 0,0 % van het bbp bij ongewijzigd beleid¹⁶. Verwacht wordt dat Spanje ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal in 2023 naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt leveren aan de begrotingskoers¹⁷. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een grotendeels neutrale bijdrage van +0,1 procentpunt aan de algemene begrotingskoers leveren. Dat omvat ook het effect van de geleidelijke afschaffing van de maatregelen om de stijgende energieprijzen aan te pakken (0,4 % van het bbp).
- (20) In het stabiliteitsprogramma 2022 wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal dalen tot 3,3 % van het bbp in 2024 en tot 2,9 % in 2025. Daarom zal het geplande overheidstekort in 2025 onder de 3 % van het bbp blijven. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote tussen nu en 2025 dalen, meer bepaald zal zij in 2024 afnemen tot 110,8 %, en in 2025 verder afnemen tot 109,7 %. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn middelgroot.

¹⁶ Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

¹⁷ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp zullen leveren.

- (21) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 en bijlage V, criterium 2.2, bij die verordening, bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen met een indicatief tijdschema voor de uitvoering ervan dat uiterlijk op 31 augustus 2026 moet zijn voltooid. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Spanje heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een herstel- en veerkrachtplan zijn gedaan. Met name wordt verwacht dat het herstel- en veerkrachtplan een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen die gericht zijn op het bevorderen van publieke en particuliere investeringen ter ondersteuning van het herstel. Daarbij zal naar verwachting uitvoering worden gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen inzake investeringen in innovatie en de digitale en groene transitie van het land. Het herstel- en veerkrachtplan omvat ook maatregelen om het grote aandeel van tijdelijke contracten in de particuliere en overheidssector te reduceren en het actieve arbeidsmarktbeleid te versterken. Verwacht wordt dat het herstel- en veerkrachtplan ertoe zal bijdragen de versnippering van de arbeidsbemiddeling voor werklozen, die tot lacunes heeft geleid, aan te pakken. Ook wordt verwacht dat het plan zal bijdragen tot de ontwikkeling van arbeidsmarktrelevante vaardigheden en kwalificaties om de groene en de digitale transitie van Spanje te begeleiden. De toegang tot digitaal leren kan door het herstel- en veerkrachtplan aanzienlijk worden gestimuleerd via investeringen in apparatuur en vaardigheden, maar ook door de ontwikkeling van onlinecursussen. De onderwijsresultaten kunnen er ook op vooruitgaan als gevolg van investeringen in verschillende stadia van de onderwijscyclus. De maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan kunnen ook bijdragen tot de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen waarin Spanje wordt verzocht de dekking en toereikendheid van zijn minimuminkomensregelingen en gezinssteun te verbeteren. Het herstel- en veerkrachtplan zal naar verwachting ook de kaders voor overheidsopdrachten versterken en bijdragen tot een beter ondernemingsklimaat. Bovendien kunnen de maatregelen in het herstel- en veerkrachtplan die gericht zijn op doeltreffendere overheids-uitgaven en een effectiever belastingstelsel, bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting.

- (22) De uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Spanje zal er naar verwachting toe bijdragen dat er verdere vooruitgang bij de groene en de digitale transitie wordt geboekt. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Spanje vertegenwoordigen 40 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen 28 % van de totale toewijzing van het herstel- en veerkrachtplan uitmaken. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Spanje helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere betrokken belanghebbenden blijft belangrijk voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsmede ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het herstel- en veerkrachtplan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.
- (23) Spanje heeft de in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸ ingestelde partnerschapsovereenkomst of de andere bij die verordening vastgestelde programma's van het cohesiebeleid nog niet formeel ingediend. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 moet Spanje bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 rekening houden met de relevante landspecifieke aanbevelingen—. Dat is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeleidsfondsen ontvangen wordt, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen die cohesiebeleidsfondsen en andere Unie-instrumenten en fondsen. Het succes van de uitvoering van de programma's van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en cohesiebeleid hangt ook af van het wegwerken van knelpunten voor investeringen, ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

¹⁸ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

- (24) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, wordt Spanje geconfronteerd met een aantal extra uitdagingen in verband met het versnellen van de groene transitie, het uitbreiden van de energie-interconnecties, het vergroten van de beschikbaarheid van sociale en betaalbare energie-efficiënte huisvesting en het bevorderen van de circulaire economie. Beleid om de recyclingpercentages te verhogen en de circulaire economie te bevorderen, kan de invoer van goederen helpen beperken en zo bijdragen tot het verbeteren van externe onevenwichtigheden. Op middellange en lange termijn kunnen de verwezenlijking van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie en energie-efficiëntie en de uitbreiding van de energie-interconnecties ook helpen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en de hoge externe schuld te verminderen.
- (25) Spanje zou baat hebben bij een verdere ontkoppeling van economische groei en het gebruik van hulpbronnen om ambitieuzere Uniedoelstellingen te halen, waaronder die van het "Fit-for55"-pakket. In dit verband liggen het percentage stedelijk afval dat wordt gerecycled en het percentage materiaal dat wordt hergebruikt onder het Uniegemiddelde, terwijl het aandeel van afval dat wordt gestort daar duidelijk boven ligt. Een volgehouden coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus en extra investeringen kunnen Spanje helpen om zijn verplichtingen inzake gescheiden inzameling en recycling na te komen. De verwezenlijking van de recyclingdoelstellingen is naar lagere bestuursniveaus doorgeschoven. Het is echter mogelijk dat de instrumenten om de verwezenlijking ervan af te dwingen niet doeltreffend genoeg zijn. Daarom zouden aanvullende hervormingen de coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus kunnen versterken, onder meer met het oog op een gemeenschappelijke interpretatie van voorschriften en de planning en het gebruik van infrastructuur voor afvalverwerking. Verdere steun uit het instrument voor technische ondersteuning (ingesteld bij Verordening (EU) 2021/240 van het Europees Parlement en de Raad¹⁹) kan bijdragen tot de verspreiding van beste praktijken. Extra investeringen ter versterking van de recyclingcapaciteit van Spanje kunnen aangewezen zijn, onder meer om de circulaire economie in specifieke sectoren te bevorderen. Daarnaast zijn innovatie en investeringen ter bevordering van de circulaire economie van cruciaal belang om een efficiënter gebruik van hulpbronnen te waarborgen. Spanje heeft ook te kampen met waterschaarste en moet het potentieel van waterhergebruik verder ontwikkelen, ook vanuit het oogpunt van de circulaire economie.

¹⁹ Verordening (EU) 2021/240 van het Europees Parlement en de Raad van 10 februari 2021 tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 1).

- (26) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en -regeringsleiders van de Unie, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het Commissievoorstel voor een REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wil de Commissie in overleg met de lidstaten bepalen wat de geschiktste projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en Unieniveau zijn. Die maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen niet langer uit Rusland in te voeren.
- (27) Volgens de gegevens voor 2020²⁰ is Spanje voor 2 % afhankelijk van Rusland wat olie betreft en voor 10 % wat gas betreft, wat veel minder is dan het Uniegemiddelde van respectievelijk 26 % en 44 %. Spanje is ongeveer even afhankelijk van Russische steenkool als de rest van de EU (55 %), maar het aandeel van vaste fossiele brandstoffen in de energiemix (2,8 %) is er veel lager dan het Uniegemiddelde. Hoewel Spanje slechts in beperkte mate aan Russische olie en gas is blootgesteld, maken de huidige geopolitieke situatie en hoge energieprijzen het des te dringender voor het land om zijn inspanningen verder op te voeren teneinde de in zijn nationale energie- en klimaatplan vastgestelde doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen. Voortbouwend op het nationale energie- en klimaatplan kunnen aanvullende maatregelen ter ondersteuning van de uitrol van hernieuwbare energie (met de nadruk op decentrale installaties en zelfvoorziening, onder meer door verdere stroomlijning van de vergunningsprocedures en verbetering van de toegang tot het net) en aanvullende investeringen (in opslag, netinfrastructuur, elektrificatie van gebouwen en het vervoer, en hernieuwbare waterstof) helpen om de economie, met inbegrip van de industrie, de vervoerssector en de huisvestingssector, verder koolstofvrij te maken en zowel de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen als de blootstelling aan internationale prijzen te verminderen.

²⁰ Eurostat (2020), aandeel van de invoer uit Rusland in de totale invoer van aardolie, aardgas en steenkool. Voor het gemiddelde van de EU27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU-27. Voor Spanje omvat de totale invoer ook de intracommunautaire handel. In ruwe aardolie zijn geen geraffineerde olieproducten opgenomen.

De effectieve integratie van Spanje in de interne energiemarkt vereist een uitbreiding van zijn energie-interconnecties. Met name zouden verdere elektriciteitsinterconnecties met buurlanden de integratie van de hernieuwbare-energiecapaciteit van het Iberisch schiereiland in de interne energiemarkt kunnen helpen versterken. Aanvullende grensoverschrijdende gasinfrastructuur die klaar is voor waterstof kan verder bijdragen tot de diversificatie van de gasvoorziening in de intracommunautaire markt en helpen om het langetermijnpotentieel voor hernieuwbare waterstof te realiseren. Het verdient aanbeveling nieuwe investeringen in gasinfrastructuur en -netwerken waar mogelijk toekomstbestendig te maken, teneinde de duurzaamheid ervan op lange termijn te bevorderen door ze in de toekomst voor duurzame brandstoffen te gebruiken.

- (28) Verdere vooruitgang op het gebied van decentrale productie van hernieuwbare energie en grondige renovaties van zowel woningen als andere gebouwen, met name in middelgrote steden, kan worden bereikt door passende financieringsregelingen in te voeren, werknemers in de bouwsector bij te scholen en op te leiden, bewustmakingscampagnes te voeren en technische bijstand te verlenen om het gebruik van subsidies en financiële instrumenten voor renovaties te ondersteunen. Ook de vergroting van het aanbod energie-efficiënte sociale en betaalbare woningen, vooral in gebieden met uitgesproken tekorten en krappe markten, kan nuttig zijn om het energieverbruik terug te dringen, de groene transitie daadkrachtiger na te streven en kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Wil Spanje de "Fit for 55"-doelstellingen halen, dan zal er nog meer ambitie nodig zijn om broeikasgasemissies te verlagen en het aandeel hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie op te voeren.

- (29) Hoewel de versnelling van de transitie naar klimaatneutraliteit en naar niet-fossiele brandstoffen tot aanzienlijke herstructureringskosten in diverse sectoren zal leiden, kan Spanje in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie voor de zwaarst getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Spanje putten uit het Europees Sociaal Fonds Plus (opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad²¹) om de werkgelegenheidskansen te vergroten en de sociale cohesie te versterken.
- (30) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies²² daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.
- (31) Gezien de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de lidstaten van de eurozone en hun collectieve bijdrage aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbevelingen die zijn opgenomen in de aanbeveling van 2022 over de eurozone. Voor Spanje is dit met name weergegeven in de aanbevelingen 1 en 2.

²¹ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

²² Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(32) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en haar beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2022 en het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen uit hoofde van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de aanbevelingen 1, 2 en 4 weergegeven. Aanbevelingen 1 en 2 dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbeveling van 2022 over de eurozone, met name de eerste en de vierde aanbeveling over de eurozone. Het in aanbeveling 1 bedoelde begrotingsbeleid draagt onder andere bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden die verband houden met de hoge overheidsschuld. Het in aanbeveling 2 bedoelde beleid draagt onder meer bij tot de vermindering van de overheids-, particuliere en externe schuld, aangezien de volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan de groei zal ondersteunen en tegelijkertijd de economie veerkrachtiger zal maken. Het in aanbeveling 4 bedoelde beleid draagt onder andere bij tot het aanpakken van kwetsbaarheden die verband houden met de hoge externe schuld op langere termijn, tegen een achtergrond van hoge werkloosheid,

BEVEELT AAN dat Spanje in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 een prudent begrotingsbeleid voeren, met name door de groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen doen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn, het zorgen voor een geloofwaardige en geleidelijke schuldreductie en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn door middel van geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen.

2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021. De programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021–2027 indienen teneinde de onderhandelingen met de Commissie af te ronden en vervolgens met de uitvoering ervan te beginnen.
3. De recyclingpercentages verhogen om de Uniedoelstellingen te halen en de circulaire economie te bevorderen door de coördinatie tussen alle overheidsniveaus te verbeteren en verdere investeringen te doen teneinde te voldoen aan de verplichtingen inzake gescheiden afvalinzameling en recycling, alsook om het hergebruik van water te bevorderen.
4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen. De uitrol van hernieuwbare energie versnellen, met de nadruk op decentrale installaties en zelfvoorziening, onder meer door de vergunningsprocedures verder te stroomlijnen en de toegang tot het net te verbeteren. Extra investeringen in opslag, netinfrastructuur, elektrificatie van gebouwen en het vervoer, en hernieuwbare waterstof ondersteunen. De energie-interconnectiecapaciteit uitbreiden. De beschikbaarheid van energie-efficiënte sociale en betaalbare huisvesting vergroten, onder meer door renovaties.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter