



Brussel, 23.5.2018  
COM(2018) 408 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Spanje**

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Spanje**

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Spanje**

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 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 beleid<sup>1</sup>, 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 onevenwichtigheden<sup>2</sup>, en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>3</sup>,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement<sup>4</sup>,

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) Op 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is ten volle rekening gehouden met de Europese Pijler van sociale rechten, volgens de verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 17 november 2017. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 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 die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

<sup>3</sup> COM(2018) 408 final.

<sup>4</sup> P8\_TA(2018)0077 en P8\_TA(2018)0078.

aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone („aanbeveling voor de eurozone”) vastgesteld.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Spanje ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling over het economisch beleid voor de eurozone die in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 is weergegeven.
- (3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Spanje<sup>5</sup> gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Spanje bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Spanje in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 7 maart 2018 zijn bekendgemaakt<sup>6</sup>. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Spanje macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. Met name grote volumes externe en interne schuld, zowel van de overheid als in de particuliere sector, blijven kwetsbaarheden vormen tegen een achtergrond van hoge werkloosheid en hebben grensoverschrijdende relevantie. De externe herbalancering vordert, dankzij de overschotten die sinds 2013 op de lopende rekening worden geboekt, ondersteund door structurele verbeteringen in de handel. Toch blijven de externe nettoverplichtingen hoog. Ook wordt vooruitgang geboekt bij de schuldafbouw in de particuliere sector, dankzij gunstige groeiomstandigheden, maar schuldafbouw blijft nog steeds noodzakelijk. Een gezondere financiële sector schraagt economische activiteit. Ondanks sterke nominale bbp-groei neemt de overheidsschuld, uitgedrukt als percentage van het bbp, maar voorzichtig af. Het werkloosheidscijfer daalt nog steeds in snel tempo, maar blijft zeer hoog en de hoge arbeidsmarktparticipatie verhindert een snellere groei van de arbeidsproductiviteit. Na de sterke hervormingsdynamiek tussen 2012 en 2015 vordert de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen inmiddels langzamer. De huidige economische situatie kan een ideale gelegenheid zijn om door te pakken bij de hervormingen die nog op stapel staan om de Spaanse economie veerkrachtiger te maken en de productiviteitsgroei te versnellen.
- (4) Spanje valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. In zijn stabiliteitsprogramma 2018 voorziet Spanje het buitensporige tekort tegen 2018 te corrigeren, in lijn met het besluit van de Raad van 8 augustus 2016 tot aanmaning van Spanje om maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die nodig wordt geacht om de buitensporigtekortsituatie te verhelpen<sup>7</sup>. Het overheidssaldo zal naar verwachting verder verbeteren en in 2021 een overschot van 0,1% van het bbp bereiken. Het stabiliteitsprogramma 2018 bevat alle maatregelen uit de ontwerpbegrotingswet die op 3 april bij het parlement is ingediend, naast de eind april aangekondigde aanvullende maatregelen. De doelstelling op middellange termijn, een begrotingssituatie die structureel in evenwicht is, zal volgens de plannen niet binnen de tijdshorizon van het stabiliteitsprogramma 2018 worden bereikt.

---

<sup>5</sup> SWD(2018) 207 final.

<sup>6</sup> COM(2018) 120 final

<sup>7</sup> PB L 148 van 10.6.2017, blz. 38-41.

Volgens het stabiliteitsprogramma 2018 zal de overheidsschuldquote dalen tot 97,0 % in 2018, 95,2 % in 2019 en 89,1 % in 2021. De macro-economische hypothesen van het programma zijn realistisch. Al met al is de verwachting dat de streefcijfers voor het nominale tekort zullen worden gehaald, nog steeds gebaseerd op de gunstige economische vooruitzichten en op overheidsuitgaven die minder groeien dan het nominale bbp. Risico's voor de verwezenlijking van de budgettaire doelstellingen zijn een sterkere groei van de ontvangsten en een beperktere stijging van de uitgaven dan in de prognoses van de Commissie, en het mogelijke ontstaan van verdere voorwaardelijke verplichtingen.

- (5) Op 8 augustus 2016 heeft de Raad Spanje verzocht om tegen 2018 een einde te maken aan het buitensporige tekort en, in het bijzonder, het overheidstekort terug te dringen tot 4,6 % van het bbp in 2016, 3,1 % van het bbp in 2017 en 2,2 % van het bbp in 2018. Op basis van de geactualiseerde voorjaarsprognose 2016 van de Commissie werd deze verbetering van het overheidssaldo geacht overeen te stemmen met een verslechtering van het structurele saldo met 0,4 % van het bbp in 2016 en een verbetering met 0,5 % van het bbp in 2017 en in 2018. Spanje wist in 2017 het nominale tekort te beperken tot 3,1 % van het bbp, overeenkomstig het streefdoel als vervat in het besluit van de Raad van 8 augustus 2016. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie zal het nominale tekort dalen tot 2,6% van het bbp in 2018, 0,4% van het bbp boven de nominale tekortdoelstelling in het stabiliteitsprogramma voor 2018 zoals vastgesteld door de Raad. In vergelijking met het stabiliteitsprogramma 2018, is de Commissie in haar prognose uitgegaan van een geringere stijging van de overheidsinkomsten en iets hogere uitgaven. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting verslechteren met 0,3% van het bbp in 2018 tegen de achtergrond van tekortverhogende maatregelen in de ontwerpbegroting voor 2018 die op 3 april bij het parlement werd ingediend, en in 2019 slecht weinig verbeteren. Daarom zal de begrotingsinspanning in 2018 en gecumuleerd voor 2016-2018 naar verwachting onvoldoende blijven. Hoewel de economische groei de vermindering van het tekort ondersteunt, wordt hiervan geen gebruik gemaakt om de overheidsfinanciën structureel te versterken. Bijgevolg komt de Commissie in haar advies over het geactualiseerde ontwerpbegrotingsplan tot de conclusie dat het plan in grote lijnen voldoet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact, aangezien zij er in haar prognoses 2018 vanuit gaat dat het buitensporige tekort tijdig zal worden gecorrigeerd, maar dat het wel expansief is.
- (6) Mits een tijdige en duurzame correctie van het buitensporige tekort plaatsvindt, zou Spanje in 2019 onder het preventieve gedeelte van het stabiliteits- en groeipact en de overgangsregel voor de schuld vallen. Gezien de Spaanse overheidsschuldquote van meer dan 60% van het bbp en de verwachte positieve output gap van 2,3% van het bbp, zouden de nominale primaire netto-overheidsuitgaven<sup>8</sup> in 2019 met ten minste 0,3% moeten dalen, in lijn met de structurele aanpassing van 1,0% van het bbp als gevolg van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Tegelijkertijd zijn er tekenen die erop wijzen dat de onbenutte capaciteit in de economie wordt onderschat. Spanje zal in 2019 naar verwachting nog steeds een van de hoogste

---

<sup>8</sup> De primaire netto-overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven zonder rekening te houden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Discretionaire inkomstenmaatregelen of inkomstenverhogingen die bij wet worden vastgesteld, tellen mee en eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als uitgavenzijde tellen niet mee.

werkloosheidspercentages in de EU laten optekenen, wat de lonen onder druk zal zetten, vooral in de particuliere sector, en tegelijkertijd zal de inflatie ruim onder de 2% blijven. Dit wijst op een nog steeds te slappe arbeidsmarkt. Bovendien wijst dit erop, zelfs al acht de Commissie de ramingen van de output gap op basis van de algemeen aanvaarde methode aannemelijk, dat de ramingen van de output gap voor Spanje sterk uiteen kunnen lopen. Op basis hiervan lijkt een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,65% van het bbp, hetgeen overeenkomt met een daling van de primaire netto-overheidsuitgaven van 0,6%, dan ook gepast. Volgens de voorjaarsprognoses van de Commissie bestaat bij ongewijzigd beleid het risico op een significante afwijking van de vereiste budgettaire aanpassing in 2019. Daarnaast zou Spanje niet voldoen aan de vereisten van de overgangsregel voor de schuld in 2019. Al met al is de Raad van oordeel dat Spanje bereid moet zijn om verdere maatregelen te nemen om in 2018 aan de voorwaarden te voldoen en dat vanaf 2019 de nodige maatregelen nodig zullen zijn om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Eventuele meevallers gebruiken om de overheidsschuldquote verder te verminderen zou van voorzichtigheid getuigen.

- (7) Tot slot verlangde de Raad in augustus 2016 van Spanje dat het maatregelen vaststelt om zijn begrotingskader te verbeteren, ter versterking van het automatisme van de mechanismen om afwijkingen van de begrotingsdoelstellingen te voorkomen en te corrigeren, en door versterking van de bijdrage van de uitgavenregel van de stabiliteitswet aan de consolidering van de begroting. Het stabiliteitsprogramma 2018 maakt geen melding van plannen om de binnenlandse uitgavenregel te versterken. Evenmin maakt het melding van maatregelen ter versterking van het automatisme van de mechanismen om afwijkingen van de begrotingsdoelstellingen te voorkomen en te corrigeren. Ook heeft de Raad Spanje verzocht maatregelen te nemen om zijn beleidskader voor overheidsopdrachten te verbeteren. Spanje heeft vooruitgang geboekt met de aanneming van een nieuwe wet op de overheidsopdrachten in november 2017. Deze nieuwe wet kan de efficiëntie en transparantie van overheidsopdrachten echter pas verbeteren als zij snel en ambitieus ten uitvoer wordt gelegd door een nieuwe governancestructuur in te voeren en de controles op overheidsopdrachten op alle niveaus te verbeteren. Met name de verwachte nationale strategie inzake overheidsopdrachten zou moeten bepalen welke controles vooraf en achteraf de nieuwe structuren zouden moeten uitvoeren. In juni 2017 heeft de overheid de onafhankelijke begrotingsautoriteit opdracht gegeven de uitgaven met betrekking tot bepaalde overheidssubsidies te toetsen. De Commissie volgt de toetsing, die naar verwachting begin 2019 voltooid zal zijn, op de voet.
- (8) Op vrijdag 27 april 2018 heeft Spanje zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn stabiliteitsprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (9) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad<sup>9</sup> kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn

---

<sup>9</sup> Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees

partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken<sup>10</sup>.

- (10) De werkgelegenheid is in Spanje gestaag blijven groeien, mede onder invloed van de arbeidsmarkthervormingen en loonmatiging. Het werkloosheidscijfer blijft dalen, maar is nog altijd hoger dan voor de crisis en een van de hoogste in de EU. Dit brengt met zich mee dat veel potentieel talent onbenut blijft, met name onder jonge werklozen. Steeds minder werklozen zijn langer dan een jaar werkloos, maar toch zit nog meer dan de helft van alle werklozen in die situatie. Spanje heeft beleidsinitiatieven genomen om langdurig werklozen individueel te helpen en om jongeren aan een eerste baan te helpen en hun inzetbaarheid te vergroten, met name door meer mensen te helpen met een Jeugdgarantie. De doeltreffendheid van deze maatregelen hangt ook af van de slechts langzaam groeiende capaciteit bij regionale arbeids- en sociale diensten om werkzoekenden individuele hulp te geven. Er is ook ruimte voor betere samenwerking met werkgevers, met name door een groter percentage van de vacatures via het arbeidsbureau te laten lopen, werkzoekenden beter te profileren en meer rekening te houden met de behoeften bij werkgevers. Tegelijkertijd moeten de inspanningen om de coördinatie tussen arbeids- en sociale diensten te verbeteren, die sinds 2017 hun vruchten afwerpen, worden volgehouden.
- (11) Het percentage werknemers op tijdelijke contracten behoort tot de hoogste in de EU, en het gaat vooral om jonge en laagopgeleide werknemers. Tijdelijke contracten zijn vaak van korte duur en leiden zelden tot een vast contract. Het wijdverbreide gebruik van deze contracten, ook in sectoren zonder seizoens- of cyclische activiteit, kan de groei van de productiviteit afremmen en gaat vaak gepaard met lagere sociale uitkeringen en een grotere kans op armoede. Hoewel er de voorbije twee jaar als percentage van de netto werkgelegenheidsgroei meer contracten van onbepaalde duur bijgekomen zijn, zijn meer inspanningen nodig om van tijdelijke contracten over te stappen op contracten van onbepaalde duur. Het systeem van bonussen voor indienstneming blijft gefragmenteerd en draagt onvoldoende bij aan het bevorderen van contracten van onbepaalde duur. Spanje heeft een plan aangenomen om de overheidssector minder afhankelijk te maken van tijdelijke contracten, maar dit wordt pas sinds kort uitgevoerd en moet worden versneld om de doelstelling van 8% voor 2019 te halen. Dankzij de grotere capaciteit en doeltreffendheid van de arbeidsinspecties in de strijd tegen misbruik van tijdelijke contracten zijn meer van die contracten omgezet in contracten van onbepaalde duur, maar dit lijkt werkgevers niet te ontmoedigen om tijdelijke contracten op grote schaal te blijven gebruiken. Het tripartiete rondetafeloverleg begin 2017 over de kwaliteit van de werkgelegenheid heeft geen specifieke voorstellen opgeleverd. Recentelijk worden de sociale partners nauwer betrokken bij de beleidsvorming maar er is nog ruimte voor verbetering.
- (12) Door de economische groei en nieuwe banen lopen minder mensen het gevaar om in armoede of sociale uitsluiting te belanden, maar armoede en sociale uitsluiting liggen boven het EU-gemiddelde, net als de inkomensongelijkheid. Armoede onder

---

Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

<sup>10</sup>

COM(2014) 494 final.

werkenden is vooral een probleem bij huishoudens waar iemand een tijdelijk of deeltijdcontract heeft. Ook de armoede onder kinderen blijft groot, ook al neemt deze enigszins af. Het effect van sociale transfers (met uitzondering van pensioenen) op de armoedebestrijding is kleiner dan gemiddeld in de EU, en het blijft afnemen. Er zijn grote verschillen per regio in de toegankelijkheid van inkomensgarantieregelingen en er is een versnippering van de nationale regelingen voor diverse groepen werkzoekenden die door uiteenlopende overheden worden beheerd. Bijgevolg krijgen sommige hulpbehoevenden geen steun. Er is nog geen actieplan opgesteld naar aanleiding van de recente studie naar de doeltreffendheid van nationale en regionale inkomensgarantieregelingen. De invoering van een systeem met "sociale kaarten" zou de sociale uitkeringen transparanter kunnen maken en de deelnamen aan activeringsmaatregelen kunnen vereenvoudigen, maar het zal de tekortkomingen van de bestaande regelingen niet verhelpen. De gezinstoelagen zijn weinig doeltreffend en ongelijk verdeeld. Het Spaanse pensioenstelsel speelt een belangrijke rol voor het behoud van de levensstandaard van ouderen, die bijgevolg minder risico lopen om in armoede terecht te komen dan jongeren. In verhouding tot de lonen behoren de huidige pensioenen tot de hoogste van Europa. De aanstaande verslagen over vergrijzing en over de toereikendheid van de pensioenen voor 2018<sup>11</sup> wijzen erop dat de hervormingen uit 2011 en 2013 hebben geholpen om de pensioenen op langere termijn duurzaam en relatief toereikend te houden. Tegelijkertijd doen de pensioenverhogingen en het tijdens de goedkeuring van de ontwerpbegroting 2018 voorgestelde uitstel van de duurzaamheidsfactor vragen rijzen over de mate waarin werkelijk aan deze hervormingen wordt vastgehouden. Tegelijkertijd is er nog geen oplossing voor de grootste bedreigingen voor de inkomenszekerheid van toekomstige gepensioneerden, namelijk de hoge werkloosheid en de versnippering van de arbeidsmarkt.

- (13) Spaanse bedrijven zouden hun productiviteit kunnen verhogen met maatregelen om de innovatiecapaciteit te vergroten. Innovatie en productiviteit worden afgeremd door te geringe investeringen in onderzoek en ontwikkeling, waardoor het ook erg onwaarschijnlijk wordt dat het land de nationale Europa 2020-doelstelling van 2% zal halen. Deze tendens wordt nog versterkt door het lage en dalende uitvoeringspercentage van het overheidsbudget voor onderzoek en ontwikkeling. Terwijl de governance van het nationale onderzoeks- en innovatiebeleid wordt gestroomlijnd, onder andere door het nieuwe nationale staatsagentschap voor onderzoek, blijft de nationale/regionale coördinatie van de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het beleid tekortschieten. De ontwikkeling van een evaluatiecultuur, waarbij systematisch de doeltreffendheid van steunprogramma's en beleid wordt getoetst, zou helpen lering te trekken uit het beleid en synergieën op alle overheidsniveaus te ontwikkelen.
- (14) Het beperkte innovatievermogen van Spaanse ondernemingen valt ook te verklaren door de ontoereikende vaardigheden die het potentieel voor productiviteitsgroei op langere termijn negatief beïnvloeden. Onder- en overkwalificatie op het werk zijn in Spanje wijdverspreid. Hoewel de laatste tien jaar aanzienlijke vooruitgang is geboekt, is het percentage voortijdige schoolverlaters hoger dan het EU-gemiddelde. Net als de onderwijsresultaten variëren deze cijfers sterk van regio tot regio, en

---

<sup>11</sup> Europese Commissie (2018), Verslag over de toereikendheid van de pensioenen 2018: de huidige en toekomstige toereikendheid van het inkomen van ouderen in de EU, deel I en deel II. Gezamenlijk verslag van het Comité voor sociale bescherming (SPC) en de Europese Commissie (DG EMPL), Publicatiebureau van de Europese Unie, Luxemburg, 2018.

daarmee ook de kansen. Doelgerichte programma's om het hoofd te bieden aan deze verschillen, hebben tot dusver slechts beperkte resultaten opgeleverd. Over het nationale sociale en politieke pact inzake onderwijs, gericht op een grondige hervorming van het onderwijsstelsel, wordt nog onderhandeld. Ondertussen moet de beroepsontwikkeling van onderwijspersoneel worden ondersteund door het aantal tijdelijke contracten te verminderen en de middelen voor hun opleiding te verhogen. Tegelijkertijd heeft wie afstudeert in het hoger onderwijs, moeite om passend, vast werk te vinden. Meer samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven zou de toegang tot de arbeidsmarkt voor pas afgestudeerden kunnen verbeteren, en bedrijven de vaardigheden kunnen leveren die zij nodig hebben om hun innovatievermogen te vergroten. In dit verband wordt met het voorstel voor een nieuwe nationale digitale strategie erkend dat de digitale vaardigheden moeten worden verbeterd. Uitdagingen blijven het geringe aantal specialisten op het gebied van ICT, en de nog te geringe rol van het onderwijs in het bevorderen van digitale vaardigheden. Werknemers bijscholen in digitale vaardigheden kan Spaanse bedrijven ook helpen om concurrerend te blijven in een steeds meer gedigitaliseerde economie.

- (15) Uiteenlopende regels voor bedrijven zijn eveneens een rem op de groei van de productiviteit. In de huidige context houden die verschillen en beperkingen op het gebied van regelgeving voor ondernemers de marges hoog, de geografische mobiliteit van bedrijven en werknemers laag en de productiviteitsgroei beperkt. De wet inzake de eenheid van de markt, die hierin verbetering moest brengen, is nog maar ten dele uitgevoerd. Het toezicht op de uitvoering van die wet op lokaal en regionaal niveau moet worden verbeterd, en de rol van de intersectorale conferenties moet worden versterkt. Bij de wet is ook het beginsel ingevoerd dat de naleving van bepaalde voorschriften in één deel van het grondgebied bedrijven moet toestaan om op het gehele grondgebied te opereren. In verschillende in 2017 gepubliceerde arresten heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat dit beginsel nietig is bij gebrek aan gemeenschappelijke of gelijkwaardige normen voor de toegang tot of uitoefening van een economische activiteit. In het licht van deze arresten zouden consistente gemeenschappelijke of gelijkwaardige normen op het gehele grondgebied kunnen bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen van de wet. Bovendien moet de samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus in alle stadia van de tenuitvoerlegging worden verbeterd om de negatieve effecten van de versnippering voor bedrijven doeltreffender te bestrijden. De commissie voor betere regelgeving, opgericht om te zorgen dat de wetgeving wordt afgestemd op het acquis van de EU inzake diensten, zou haar werk moeten versnellen en voltooiën. Beperkingen voor bepaalde gereguleerde beroepen, zoals ingenieurs en architecten, kregen ook bijzondere aandacht in het in januari 2017 aangenomen dienstenpakket, en tot dusverre zijn in dit verband nog geen maatregelen genomen<sup>12</sup>.
- (16) Meer in het algemeen zou een verbetering van de kwaliteit van de instellingen het vertrouwen in de Spaanse economie kunnen stimuleren, en de maatregelen om de productiviteit te verhogen nog rendabeler kunnen maken. Er is vooruitgang geboekt op het gebied van de transparantie van partijfinanciering en de bekendmaking van activa en belangenconflicten. Het ondernemingsklimaat heeft bovendien geprofiteerd van de vooruitgang in de strijd tegen corruptie, al blijft er op dit gebied reden tot bezorgdheid. Burgers en bedrijven denken inmiddels positiever over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Maatregelen om justitie nog doeltreffender te maken, lopen nog en moeten worden voortgezet. Hoewel er op dit

---

<sup>12</sup> COM(2016) 820 final.

gebied enige vooruitgang is geboekt, blijft het een uitdaging om het vertrouwen in de instellingen op alle bestuursniveaus te verhogen.

- (17) Verdere verbetering van de vervoers-, energie- en waterinfrastructuur zou de territoriale samenhang, de integratie in de gemeenschappelijke markt en de productiviteit ten goede komen. De grensoverschrijdende transport-, energie- en waterinfrastructuur kampt met een tekort aan investeringen. Er zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van de spoorweginfrastructuur voor passagiers- en vrachtvervoer. De verschillende spoorbreedten in Spanje, Portugal en Frankrijk blijven kritische belemmeringen voor betere spoorverbindingen, al zijn er recentelijk wel nieuwe tracés voltooid met de internationaal gangbare spoorbreedte. Ook de spoorverbindingen voor vrachtvervoer tussen de belangrijkste havens aan de Atlantische en Middellandse-Zee kust en de industriegebieden in het binnenland schieten tekort. Ontoereikende connectiviteit belemmert ook de nauwere integratie op de elektriciteits- en gasmarkten van de EU. Extra investeringen in infrastructuur zijn nodig om het waterbeheer te verbeteren, met name om afvalwater te behandelen, lekken in de waterleiding te verminderen en de watervoorziening te verbeteren. Dit zou voor Spanje economische, sociale en milieuvoordelen hebben.
- (18) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Spanje verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Spanje zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Spanje, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en zijn advies<sup>13</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (20) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 aan Spanje weergegeven,

**BEVEELT AAN** dat Spanje in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. Zorgen voor de naleving van het besluit van de Raad van 8 augustus 2016 ter kennisgeving van de buitensporigtekortprocedure, met inbegrip van maatregelen om het begrotingskader en het kader voor overheidsopdrachten op alle bestuursniveaus te versterken. Vervolgens zorgen dat het nominale groeicijfer van de netto primaire overheidsuitgaven de 0,6% van het bbp niet overstijgt, wat overeenkomt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,65% van het bbp. Eventuele meevallers gebruiken om de overheidsschuldquote verder te verminderen.

---

<sup>13</sup> Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

2. Ervoor zorgen dat de arbeids- en sociale diensten voldoende capaciteit hebben om werkzoekenden doeltreffend te helpen, onder andere door een betere samenwerking met de werkgevers. De overgang naar arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur bevorderen. De gezinstoelagen en de dekking van inkomensgarantieregelingen verbeteren door de nationale regelingen te vereenvoudigen en de verschillen in voorwaarden tussen regio's te verminderen. Het aantal voortijdige schoolverlaters en de regionale verschillen in onderwijsresultaten verminderen, met name door betere ondersteuning van studenten en docenten.
3. Overheidsinvesteringen in onderzoek en innovatie verhogen en het ondersteunend beleid op dit gebied systematisch evalueren met het oog op de doeltreffendheid. De samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven verbeteren om het aanbod aan vaardigheden beter af te stemmen op de vraag van bedrijven. De tenuitvoerlegging van de wet inzake de eenheid van de markt verbeteren door op alle bestuursniveaus te garanderen dat de regels inzake toegang tot en uitvoering van economische activiteiten, met name voor diensten, aan de wet beantwoorden, en door de samenwerking tussen overheidsdiensten te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*