EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Aanbeveling voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij aan Spanje een boete wordt opgelegd omdat het land heeft verzuimd doeltreffende maatregelen te nemen om een buitensporig tekort te verhelpen

Aanbeveling voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij aan Spanje een boete wordt opgelegd omdat het land heeft verzuimd doeltreffende maatregelen te nemen om een buitensporig tekort te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, en met name artikel 6,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij besluit van 12 juli 2016 heeft de Raad vastgesteld dat Spanje geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag om het buitensporige tekort te corrigeren.

(2) Naar aanleiding van het besluit van de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 8, van het Verdrag dat Spanje geen doeltreffende maatregelen heeft genomen om het buitensporige tekort te corrigeren, dient de Commissie de Raad aan te bevelen een boete op te leggen.

(3) De boete die aan Spanje moet worden opgelegd, moet in beginsel gelijk zijn aan 0,2 % van zijn bbp in het voorgaande jaar, maar het bedrag ervan kan wegens uitzonderlijke economische omstandigheden of naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de betrokken lidstaat worden verminderd of opgeheven.

(4) In 2015 bedroeg het bbp van Spanje 1 081,19 miljard EUR. 0,2 % van dat bbp is gelijk aan 2 162,38 miljoen EUR.

(5) Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1173/2011 moet onder "uitzonderlijke economische omstandigheden" het volgende worden verstaan: omstandigheden waarin een overschrijding van de referentiewaarde voor het overheidstekort als uitzonderlijk wordt beschouwd in de zin van artikel 126, lid 2, onder a), tweede streepje, VWEU en zoals gespecificeerd in Verordening (EG) nr. 1467/97. Volgens laatstgenoemde verordening is een dergelijke overschrijding van uitzonderlijke aard indien deze wordt veroorzaakt i) door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, of indien zij wordt veroorzaakt ii) door een ernstige economische neergang, namelijk een negatief jaarlijks bbp-groeipercentage in volume of een gecumuleerd productieverlies tijdens een langdurige periode van zeer geringe jaarlijkse bbp-groei in volume ten opzichte van de potentiële groei.

(6) Een evaluatie van de toepassing van de bovengenoemde voorwaarden op Spanje levert de volgende conclusies op:

- Nadat er tien kwartalen op rij van een negatieve reële bbp-groei sprake is geweest, is de economische groei in Spanje in het derde kwartaal van 2013 positief uitgevallen. De reële bbp-groei beliep 1,4 % in 2014 en trok aan tot 3,2 % in 2015. Volgens de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal de reële bbp-groei in 2016 naar verwachting op 2,9 % uitkomen. Dit komt neer op een

opwaartse herziening met 0,3 procentpunt ten opzichte van de oorspronkelijke voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie. De opwaartse bijstelling is het gevolg van een hoger dan verwachte particuliere en overheidsconsumptie in het eerste kwartaal van het jaar. Tijdens de door de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 bestreken periode (nl. 2013-2016) heeft er zich derhalve geen ernstige economische neergang voorgedaan.

- Bovendien hebben er in de periode 2013-2016 geen ongewone gebeurtenissen plaatsgevonden die buiten de macht van de overheid vielen en een aanzienlijk effect op de financiële positie van de overheid hadden. Hoewel de Spaanse inflatie verrassend laag is uitgekomen en in 2014 zelfs negatief uitviel, was het effect ervan op de overheidsfinanciën niet aanzienlijk en werd dit effect grotendeels gecompenseerd door de hoger dan verwachte reële bbp-groei, waarbij de tekortreductie in de hand werd gewerkt door een snelle schepping van arbeidsplaatsen en een samenstelling van de groei die veel belastingontvangsten genereerde.

(7) Er is bijgevolg geen sprake van uitzonderlijke economische omstandigheden die een vermindering van het bedrag van de boete zouden rechtvaardigen.

(8) Op 13 juli 2016 heeft Spanje aan de Commissie een met redenen omkleed verzoek gestuurd om aan te bevelen dat de Raad het bedrag van de boete op nul vaststelt. Ter onderbouwing van zijn verzoek heeft Spanje de volgende redenen aangevoerd:

(9) Spanje herinnert aan zijn belangrijke verwezenlijkingen bij de uitvoering van een ingrijpende hervormingsagenda in weerwil van een zeer moeilijk economisch klimaat. Deze verwezenlijkingen zijn van doorslaggevend belang gebleken voor de ondersteuning van zowel een krachtig herstel van de economische activiteiten en de werkgelegenheidsschepping, als de correctie van geaccumuleerde onevenwichtigheden. Het land wijst tevens op de aanzienlijke budgettaire inspanningen die in de nasleep van de crisis zijn geleverd en op het ongunstige effect van de lage en zelfs negatieve inflatie op het budgettaire aanpassingsproces en op de economie als geheel. Daarnaast worden ook methodologische kwesties aan de orde gesteld. Deze houden verband met het vermeende onvermogen van de thans voor de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact gevolgde methodiek om in het geval van Spanje met verrassend negatieve inflatiecijfers rekening te houden of een nauwkeurige meting van de potentiële bbp-groei te verrichten. Tot slot wordt verslag uitgebracht over genomen maatregelen en aangegane verbintenissen om het overheidstekort in 2016 terug te dringen, en wordt opnieuw toegezegd dat het buitensporige tekort in 2017 zal zijn weggewerkt.

(10) Een evaluatie van de bovenvermelde argumenten leidt tot de onderstaande overwegingen.

(11) De Spaanse economie heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke ommekeer doorgemaakt, mede dankzij de in een moeilijk economisch klimaat doorgevoerde hervormingen die bestaande starheden op de arbeids- en productmarkten hebben helpen terugdringen. De succesvolle voltooiing begin 2014 van het programma voor financiële bijstand met het oog op de herkapitalisatie van financiële instellingen in Spanje en de ingrijpende structurele hervormingen waarvan dit programma werd geflankeerd, hebben voor een solide basis voor het economisch herstel gezorgd. Bovendien is Spanje na de afronding van het programma structurele hervormingen blijven doorvoeren, zoals onder meer een hervorming van het insolventiekader, de voltooiing van de herstructurering van de banksector, de hervorming van het overheidsapparaat en de oprichting van een onafhankelijke begrotingsraad. Mede als gevolg van het gevoerde monetaire beleid en een versterkt governancekader voor de

eurozone heeft dit de weg vrijgemaakt voor een hervatting van de instroom van kapitaal en een verbetering van de financiële voorwaarden. Naarmate de groei vanaf de tweede helft van 2013 verder aantrok, vorderde ook de interne en externe herbalancering, mede onder invloed van een op hervormingen terug te voeren verbetering van het concurrentievermogen. Het herstel gaat gepaard met een aanzienlijke schepping van arbeidsplaatsen, die wordt ondersteund door een voortgezette loonmatiging en het effect van arbeidsmarkthervormingen. In weerwil van de vorderingen die bij de herbalancering van de economie zijn gemaakt, ziet Spanje zich nog steeds voor belangrijke uitdagingen geplaatst omdat de hoog blijvende particuliere en overheidsschuld, die in het zeer hoge niveau van de externe nettoverplichtingen tot uiting komt, het land blootstelt aan risico's die uit veranderingen in het marktsentiment voortvloeien, en omdat de hoog blijvende werkloosheid de economische aanpassing hindert.

(12) Hoewel Spanje geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 om het buitensporige tekort te verhelpen, moet worden erkend dat het land in het kader van de begroting voor 2012 en, in mindere mate, de begroting voor 2013 reeds omvangrijke budgettaire inspanningen had geleverd om zijn buitensporige tekort te corrigeren. De consolidatiemoeheid waarop in het besluit van de Raad van 12 juli 2016 werd gewezen, volgde op deze aanzienlijke budgettaire structurele inspanning en stak de kop op nadat een moeilijk economisch klimaat afbreuk had gedaan aan de sociale samenhang. Ondanks het krachtige herstel van de economie sinds het derde kwartaal van 2013 bleef Spanje tijdens de door de laatste aanbeveling van de Raad bestreken periode immers met zwaar economisch weer kampen. In 2013 bedroeg de output gap −8,5 % van het potentiële bbp en in 2015 was deze, ondanks een snelle verbetering ervan, met −4,0 % nog steeds sterk negatief. Het werkloosheidscijfer bereikte in 2013 een piek van 26,1 % en in de nasleep van de crisis zijn de sociale uitsluiting en ongelijkheid verder toegenomen, waardoor het totale aandeel van de mensen die met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd, in 2014 29,2 % bedroeg, een van de hoogste percentages in de EU.

(13) Tegen deze achtergrond zij erop gewezen dat hoewel sommige maatregelen die de voorbije jaren zijn genomen, een rechtstreeks negatief effect op de overheidsfinanciën sorteerden, zij op middellange à lange termijn een bijdrage kunnen leveren aan de groei en de werkgelegenheid, en aldus aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Vrijstellingen en verminderingen van socialezekerheidsbijdragen hebben het aanhoudende overheidstekort in de hand gewerkt, maar tot op zekere hoogte ook de sociale samenhang ondersteund doordat zij op mensen met een lager inkomen, lager gekwalificeerde werknemers en nieuwe vaste werknemers waren gericht. De eind 2014 goedgekeurde belastinghervormingen waren weliswaar ondergefinancierd, maar zij hebben ten doel de belastingstructuur groeivriendelijker te maken en de fiscale governance en rechtvaardigheid te verbeteren.

(14) Voor 2016 heeft de Spaanse demissionaire regering tekortverminderende maatregelen genomen in reactie op de aanbeveling van de Commissie van 9 maart 2016 betreffende door Spanje te nemen maatregelen om een tijdige correctie van zijn buitensporige tekort te bewerkstelligen, wat toe te juichen is. Meer in het bijzonder heeft de regering op 6 april, met het oog op de tenuitvoerlegging van in de binnenlandse wetgeving vervatte bepalingen om regionale regeringen tot begrotingsdiscipline te dwingen, 12 regionale regeringen ertoe verplicht met besparingen op begrotingskredieten in te stemmen om ervoor te zorgen dat zij hun tekortdoelstellingen voor 2016 halen. Hoewel de uitgavenbeperkingen voor 2016 waarmee deze regeringen tot dusver hebben ingestemd, ver beneden het in het stabiliteitsprogramma 2016 gerapporteerde verwachte bedrag liggen, heeft de Spaanse centrale regering besparingen op

begrotingskredieten ter grootte van ongeveer 0,2 % van het bbp goedgekeurd. Op 13 juli heeft de Spaanse demissionaire regering aangekondigd vastbesloten te zijn verdere wenselijke tekortverminderende maatregelen te zullen nemen. Aan de ontvangstenzijde zijn wijzigingen in de wet op de vennootschapsbelasting gepland. Met deze wijzigingen, die zullen worden aangenomen zodra een nieuwe regering is gevormd, wordt beoogd de voor 2016 verwachte inkomstenderving van circa 0,5 % op te vangen die uit de wijzigingen in de regelgeving betreffende de betaling in tranches (*pagos fraccionados*) van de vennootschapsbelasting voortvloeit, met de bedoeling ervoor te zorgen dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting het in het stabiliteitsprogramma 2016 verwachte niveau bereikt. Aan de uitgavenzijde kan de op 14 juli goedgekeurde vervroeging van de einddatum van het begrotingsjaar van de centrale overheid helpen bij het in de hand houden van de uitgavenontwikkelingen in de tweede helft van 2016. Deze maatregelen zijn niettemin nog steeds met grote uitvoeringsrisico's omgeven. Deze risico's hangen vooral samen met de vraag of het parlement de vereiste wijzigingen in de wet op de vennootschapsbelasting tijdig zal aannemen en of deze wijzigingen zullen volstaan om de verwachte tegenvallende opbrengst van de vennootschapsbelasting op te vangen. De regering heeft zich er ook toe verbonden verdere maatregelen ter bestrijding van de fiscale fraude te zullen nemen.

(15) In het met redenen omklede verzoek dat Spanje tot de Commissie heeft gericht, wordt ook gewezen op het ongunstige effect van de lage en zelfs negatieve inflatie op het budgettaire aanpassingsproces en op de economie als geheel. Zoals ook in het Raadsbesluit van 12 juli 2016 wordt betoogd, lag de Spaanse inflatie (zoals gemeten aan de hand van de bbp-deflator) in de periode 2013-2015 beduidend onder die in het macro-economische basisscenario van de aanbeveling (in 2014 was zij met −0,4 % zelfs negatief. Het ongunstige effect van de lage of zelfs negatieve inflatie op de Spaanse begrotingsresultaten werd echter grotendeels gecompenseerd door een hoger dan verwachte reële bbp-groei.

(16) Spanje voert ook methodologische argumenten aan. Deze houden verband met het vermeende onvermogen van de thans voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de maatregelen gevolgde methodiek om in het geval van Spanje met verrassend negatieve inflatiecijfers rekening te houden of een nauwkeurige meting van de potentiële bbp-groei te verrichten. Wat de mogelijke onderschatting van de in Spanje geleverde structurele inspanning betreft, moet voor ogen worden gehouden dat de Commissie bij de raming van de potentiële groei de gezamenlijk overeengekomen productiefunctiemethode toepast, die door de Raad is onderschreven. Wat het effect van de negatieve inflatie betreft, erkent de Commissie in haar analytische werkzaamheden dat de methodiek die voor het begrotingstoezicht is overeengekomen – en die op de correctie van gegevens over het nominale saldo met behulp van ramingen van de potentiële output is gebaseerd – in geval van een negatieve inflatieschok tot een onderschatting van de structurele inspanning kan leiden. Deze aanpak wordt echter aangevuld met een zogeheten bottom-upmeting van de begrotingsinspanning, waarbij wordt beoordeeld of uitgavendoelstellingen zijn gehaald en of de geplande discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde zijn uitgevoerd. Anders dan de wijziging in het structurele saldo zal deze bottom-upmeting de budgettaire inspanning na een desinflatoire schok wellicht overschatten. In het geval van Spanje blijkt ook uit de toepassing van deze bottom-upmethode dat in de periode 2013-2015 geen gecumuleerde inspanning is geleverd, terwijl een gecumuleerde structurele inspanning ter grootte van 3,0 % van het bbp was aanbevolen.

(17) In het licht van het met redenen omklede verzoek van Spanje en rekening houdend met de voorgaande punten, en met name met de ingrijpende structurele hervormingen die de Spaanse regering sinds 2012 heeft doorgevoerd en die nog steeds van kracht zijn, met het moeilijke economische klimaat tijdens de door de aanbeveling van de Raad van juni 2013 bestreken periode, met de tekortverminderende toezeggingen die de Spaanse demissionaire regering in haar met redenen omklede verzoek heeft gedaan, en met de consolidatiemaatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie van 9 maart 2016 betreffende door Spanje te nemen maatregelen om een tijdige correctie van zijn buitensporige tekort te bewerkstelligen, wordt een opheffing van de boete van 0,2 % van het bbp gerechtvaardigd geacht,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De aan Spanje op te leggen boete van 0,2 % van het bbp omdat het land heeft verzuimd effectief gevolg te geven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013, wordt opgeheven.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter