EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om konstatering af, at Spanien ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013

{SWD(2016) 241 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om konstatering af, at Spanien ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 8,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) I henhold til traktatens artikel 126 skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.

(2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse. Stabilitets- og vækstpagten omfatter Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud[1], der blev vedtaget for at fremme en hurtig korrektion af uforholdsmæssigt store offentlige underskud.

(3) Rådet, der træffer afgørelse på grundlag af en henstilling fra Kommissionen, fastslog den 27. april 2009 i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Spanien, og rettede i overensstemmelse med samme traktats artikel 104, stk. 7, en henstilling om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012. Siden da har Rådet på grundlag af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde rettet tre nye henstillinger til Spanien (den 2. december 2009, den 10. juli 2012 og den 21. juni 2013), hvori fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud blev forlænget til henholdsvis 2013, 2014 og 2016. I alle tre henstillinger fandt Rådet, at Spanien havde truffet virkningsfulde foranstaltninger,

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

men at der var opstået negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser[2].

(4) Rådets seneste henstilling efter traktatens artikel 126, stk. 7, blev rettet den 21. juni 2013. I denne blev det henstillet til Spanien at nå et mål for det samlede underskud på 6,5 % af BNP i 2013, 5,8 % af BNP i 2014, 4,2 % af BNP i 2015 og 2,8 % af BNP i 2016, hvilket ifølge Kommissionens forårsprognose 2013, som blev forlænget til 2016, svarede til en forbedring af den strukturelle saldo på 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % og 1,2 % af BNP i hvert af årene 2013-2016. For at opnå denne forbedring blev Spanien opfordret til at gennemføre yderligere foranstaltninger svarende til 2 %, 1 % og 1,5 % af BNP i henholdsvis 2014, 2015 og 2016. Endvidere blev Spanien opfordret til at i) styrke effektiviteten i den institutionelle ramme ved yderligere at øge gennemsigtigheden i forbindelse med gennemførelsen af loven om budgetstabilitet samt ved at oprette et uafhængigt finanspolitisk råd, der kan foretage analyser og rådgive samt overvåge, at finanspolitikken følger de nationale budgetregler og Unionens budgetregler, ii) tage konkrete skridt til at styre det stigende strukturelle underskud i den sociale sikringsordning og iii) lægge større vægt på, at konsolideringen skal være vækstvenlig, herunder ved at der systematisk foretages en revision af udgifter og af skattesystemet. For at sikre en vellykket finanspolitisk konsolideringsstrategi blev det i henstillingen også fremhævet, at det var vigtigt at understøtte den finanspolitiske konsolidering med omfattende strukturreformer i overensstemmelse med Rådets henstillinger til Spanien inden for rammerne af det europæiske semester og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.

(5) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2013, som blev forlænget til 2016, og som dannede grundlag for Rådets henstilling af 21. juni 2013, forventedes den spanske økonomi at skrumpe med 1,5 % i 2013, inden den i de efterfølgende tre år ville vokse med henholdsvis 0,9 %, 1,4 % og 1,9 %. Den nominelle BNP-vækst blev anslået til 0,1 % og 2,0 % i henholdsvis 2013 og 2014 og til 2,6 % og 3,2 % i de efterfølgende to år.

(6) I sin henstilling fastsatte Rådet i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97 den 1. oktober 2013 som fristen for at træffe virkningsfulde foranstaltninger. Den 15. november 2013 konkluderede Kommissionen på baggrund af sin forårsprognose 2013, at Spanien havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 21. juni 2013, selv om der blev fremhævet risici for manglende efterlevelse i 2014. På grundlag heraf anså Kommissionen det på daværende tidspunkt ikke for nødvendigt at gå videre i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Denne procedure er siden da blevet suspenderet.

(7) I efterfølgende vurderinger blev risiciene for manglende efterlevelse af Rådets henstilling af 21. juni 2013 igen fremhævet. I juli 2014 konkluderede Rådet, at foranstaltningerne til understøttelse af den i stabilitetsprogrammet for 2014 fastsatte budgetstrategi skulle præciseres yderligere, og at det var nødvendigt med en ekstra indsats for fuldt ud at efterleve Rådets henstilling af 21. juni 2013. I juli 2015 konkluderede Rådet på baggrund af sin vurdering af stabilitetsprogrammet for 2015, at

[2] Alle dokumenter i relation til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Spanien findes på: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

der var risiko for, at Spanien ikke ville overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. I Kommissionens udtalelser om Spaniens udkast til budgetplaner for 2014, 2015 og 2016 blev det ligeledes konkluderet, at der var risiko for, at Spanien ikke ville overholde reglerne i stabilitets- og vækstpagten. Kommissionen fremhævede især risiciene ved, at den strukturelle indsats i henhold til budgetplanerne var lavere end den i Rådets henstilling. Kommissionen fremhævede desuden risiciene for manglende opfyldelse af målene for det samlede underskud.

(8) Den 9. marts 2016 konkluderede Kommissionen på baggrund af sin vinterprognose 2016, at der var risiko for manglende overholdelse af fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, i betragtning af at underskuddet fortsat forventedes at ligge betydeligt over det mellemfristede mål for 2015 om en samlet saldo på 4,2 % af BNP, og at den indtil da opnåede finanspolitiske indsats var meget mindre i forhold til den i henstillingen. På grundlag heraf rettede Kommissionen en henstilling til Spanien om at øge indsatsen for at sikre efterlevelsen af Rådets henstilling af 21. juni 2013. Med henblik herpå blev det henstillet til Spanien at i) træffe foranstaltninger til sikring af en rettidig og varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, herunder ved fuldt ud at anvende de forebyggende og korrigerende værktøjer, der er fastsat i Spaniens stabilitetslov til at kontrollere afvigelser på subcentralt forvaltningsniveau fra de respektive underskuds-, gælds- og udgiftsmål, samt at ii) aflægge rapport til Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes som opfølgning af Kommissionens henstilling, i landets opdaterede udkast til budgetplan for 2016 eller senest i et særligt afsnit i landets kommende stabilitetsprogram for 2016.

(9) En ny vurdering af de foranstaltninger, som Spanien har truffet for at rette op på det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2016 til opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013, fører til følgende konklusioner:

– Ifølge de oplysninger, som Spanien indberettede i foråret 2016, og som Kommissionen (Eurostat) validerede den 21. april 2016, udgjorde det offentlige underskud 5,9 % af BNP i 2014 og 5,1 % af BNP i 2015, hvilket er højere end Rådets mellemfristede mål på henholdsvis 5,8 % og 4,2 % af BNP. Underskuddet i 2014 blev påvirket af en nedjustering af det nominelle BNP, som blev foretaget i oktober 2015 som led i den anden indberetning under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, samt af underskudsforøgende aktiviteter i finanssektoren svarende til 0,1 % af BNP. Lempelsen af finanspolitikken i 2015 påvirkede i høj grad de finanspolitiske resultater.

– Ifølge Kommissionens forårsprognose 2016 er ændringen af den strukturelle saldo i 2015 anslået til -1,0 % af BNP, hvilket er væsentligt lavere end de 0,8 % af BNP i Rådets henstilling. Den kumulative ændring af den strukturelle saldo i perioden 2013-2015 udgjorde 0,6 % af BNP, hvilket langt fra når op på de 2,7 % af BNP i Rådets henstilling. Med -0,7 % af BNP i 2015 og -0,2 % af BNP i perioden 2013-2015 nåede den strukturelle indsats, der er tilpasset virkningerne af den reviderede potentielle outputvækst og de uventede indtægter eller udgifter sammenlignet med det basisscenarie, der dannede grundlag for henstillingen, heller ikke op på det henstillede niveau. Målt i henhold til bottom-up-metoden udgør den finanspolitiske indsats -0,5 % af BNP i 2015, og der lader ikke til at være gjort nogen indsats i perioden 2013-2015 sammenlignet med den henstillede indsats på henholdsvis 1 % og 3 % af BNP. Konsolideringsforanstaltningerne, f.eks. i forbindelse med reformen af den offentlige forvaltning og reformen af

pensionssystemet, var ikke tilstrækkelige til at opveje virkningerne af visse ekspansive foranstaltninger, der blev gennemført i 2015, som f.eks. nedsættelser af den personlige indkomstskat og selskabsskatten og en delvis tilbagebetaling af tidligere forfaldne julegratialer, og tendensen med stigende udgifter forbundet med en aldrende befolkning.

– I perioden 2013-2015 var inflationen i Spanien (målt ved BNP-deflatoren) klart lavere end det makroøkonomiske basisscenarie, der dannede grundlag for henstillingen (den var endda negativ i 2014, nemlig -0,4 %), hvilket gjorde det sværere at nå de finanspolitiske mål. Den lave eller sågar negative inflations indvirkning på Spaniens finanspolitiske resultater blev dog i høj grad opvejet af en realvækst i BNP, der var højere end forventet. Trods en mindre dynamisk udvikling i BNP-deflatoren viste det nominelle BNP i 2015 sig kun at være 1 % lavere end det, der var forventet i basisscenariet, eftersom det reale BNP voksede meget hurtigere i løbet af samme periode. Desuden medvirkede en hurtig jobskabelse og en skatteindbringende vækstsammensætning til, at gælden blev nedbragt yderligere.

– Overordnet set medvirkede en situation med lave rentesatser og et økonomisk opsving, som var stærkere end forventet, bl.a. takket være de reformer, der blev gennemført som reaktion på krisen, den vellykkede fuldførelse af det finansielle bistandsprogram og den positive udvikling på arbejdsmarkedet, til, at Spanien kunne mindske sit offentlige underskud i 2014 og 2015. Samtidig blev den finanspolitiske konsolidering hæmmet af en negativ inflationsoverraskelse i forhold til det makroøkonomiske scenarie, der dannede grundlag for henstillingen af 21. juni 2013. De uventede indtægter, navnlig i 2015, blev dog ikke anvendt til at fremskynde nedbringelsen af underskuddet. I stedet blev finanspolitikken lempet, navnlig gennem skattereformen og den dynamiske vækst i udgifterne.

(10) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2016 vil det offentlige underskud udgøre 3,9 % af BNP i 2016 og 3,1 % af BNP i 2017. I stabilitetsprogrammet for 2016 er målet et underskud på 3,6 % og 2,9 % af BNP i henholdsvis 2016 og 2017. Det ser derfor ikke ud til, at Spanien kan foretage en rettidig og varig korrektion af sit uforholdsmæssigt store underskud senest i 2016. Den offentlige gældskvote faldt en anelse fra 99,3 % i 2014 til 99,2 % i 2015 takket være nettoomsætningen ved salget af finansielle aktiver, hvilket mere end opvejede virkningerne af underskuddet, der voksede hurtigere end den nominelle BNP-vækst. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2016 forventes gældskvoten at stige igen i 2016 til 100,3 % for derefter at falde.

(11) Siden 2012 er Spaniens finanspolitiske rammer blevet styrket for bl.a. at forhindre afvigelser og sikre samtlige forvaltningsniveauers overholdelse af deres respektive underskuds-, gælds- og udgiftsmål. Siden Rådets henstilling af 21. juni 2013 har Spanien yderligere styrket de nationale finanspolitiske rammer ved at ændre stabilitetsloven fra 2012 for at skabe incitamenter til, at de offentlige forvaltninger reducerer restancer i den offentlige sektor over for kommercielle leverandører, samt ved at oprette en uafhængig finanspolitisk institution (AIReF) i november 2013. Selv om der med Spaniens stabilitetslov er indført værktøjer til forebyggelse og korrektion af afvigelser fra de nationale finanspolitiske mål, viser erfaringen fra 2014 og 2015 dog, at de kunne have været brugt i større udstrækning. Efter Kommissionens henstilling fra marts 2016 er den spanske regering begyndt at håndhæve de korrigerende bestemmelser i stabilitetsloven, som ikke tidligere var blevet gennemført.

(12) I december 2013 vedtog Spanien en reform med henblik på at revidere indeksreguleringen af pensioner og fra 2019 at indføre en automatisk tilpasning af fremtidige pensionisters nye pensioner for at tage højde for ændringer i den forventede levetid. Derudover har landet siden juni 2013 gennemført en reform af den offentlige forvaltning for at høste effektivitetsgevinster. Samtidig vedtog Spanien i 2014 en reform af selskabsskatten og den personlige indkomstskat, som havde nogle positive træk, men som ikke var fuldt ud finansieret.

(13) Dette fører til den konklusion, at Spaniens opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013 har været utilstrækkelig. Spanien har ikke nået det mellemfristede mål for det samlede underskud i 2015 og forventes ikke at bringe sit uforholdsmæssigt store underskud til ophør senest i 2016. Den finanspolitiske indsats stemmer langt fra overens med Rådets henstilling, og den finanspolitiske kurs blev endda lempet i 2015 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Spanien har ikke truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne

Formand