EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Feststellung, dass Spanien auf die Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat

{SWD(2016) 241 final}

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Feststellung, dass Spanien auf die Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 8,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Nach Artikel 126 des Vertrags müssen die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden.

(2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. Zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehört die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit[1], die verabschiedet wurde, um die umgehende Korrektur übermäßiger gesamtstaatlicher Defizite zu fördern.

(3) Am 27. April 2009 stellte der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fest, dass in Spanien ein übermäßiges Defizit bestand, und veröffentlichte gemäß Artikel 104 Absatz 7 des genannten Vertrags Empfehlungen zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis spätestens 2012. Seither hat der Rat auf Grundlage des Artikels 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union drei neue Empfehlungen an Spanien gerichtet (am 2. Dezember 2009, am 10. Juli 2012 und am 21. Juni 2013), in denen die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits auf 2013, 2014 bzw. 2016 verlängert wurde. In allen drei Empfehlungen vertrat der Rat die Auffassung, dass Spanien wirksame Maßnahmen ergriffen habe, aber unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten seien[2].

(4) Die jüngste Empfehlung des Rates an Spanien gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags wurde am 21. Juni 2013 abgegeben. Danach sollte das Land ein Gesamtdefizit von 6,5 % des BIP im Jahr 2013, 5,8 % des BIP im Jahr 2014, 4,2 % des BIP im Jahr 2015 und 2,8 % des BIP im Jahr 2016 erreichen, was ausgehend von der auf 2016 ausgeweiteten Frühjahrsprognose 2013 der Kommission eine Verbesserung des strukturellen Saldos um 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % bzw. 1,2 % des BIP in

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

[2] Alle Dokumente zum Defizitverfahren Spaniens finden sich unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

den Jahren 2013 bis 2016 ermöglichen sollte. Um diese Verbesserung zu erreichen, wurde Spanien aufgefordert, Zusatzmaßnahmen zu ergreifen, die sich auf 2 %, 1 % bzw. 1,5 % des BIP in den Jahren 2014, 2015 und 2016 beliefen. Darüber hinaus wurde Spanien aufgefordert, i) die Wirksamkeit des institutionellen Rahmens zu steigern, indem es die Transparenz bei der Umsetzung des Haushaltsstabilisierungsgesetzes weiter erhöht und einen unabhängigen Rat für Finanzpolitik einsetzt, der Analysen durchführt, Ratschläge erteilt und die Übereinstimmung der Haushaltspolitik mit den nationalen Haushaltsvorschriften und den einschlägigen Unionsvorschriften überwacht, ii) konkrete Schritte zur Eindämmung des wachsenden strukturellen Defizits im Sozialversicherungssystem zu unternehmen und iii) die Wachstumsfreundlichkeit der Konsolidierung stärker in den Vordergrund zu rücken und zu diesem Zweck u. a. die Ausgaben und das Steuersystem systematischen Überprüfungen zu unterziehen. Schließlich wurde in der Empfehlung darauf hingewiesen, dass es für den Erfolg der Haushaltskonsolidierungsstrategie auch wichtig sei, die Haushaltskonsolidierung gemäß den Empfehlungen, die der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters und des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten an Spanien gerichtet hat, durch umfassende Strukturreformen zu stützen.

(5) Nach der auf 2016 ausgeweiteten Frühjahrsprognose 2013 der Kommission, die der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 zugrunde lag, sollte die spanische Wirtschaft 2013 um 1,5 % schrumpfen, bevor sie in den drei nachfolgenden Jahren um 0,9 %, 1,4 % bzw. 1,9 % wachsen sollte. Für die Jahre 2013 und 2014 wurde ein nominales BIP-Wachstum von 0,1 % bzw. 2,0 % prognostiziert, für die beiden darauf folgenden Jahre von 2,6 % bzw. 3,2 %.

(6) In seiner Empfehlung setzte der Rat für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 eine Frist bis 1. Oktober 2013. Am 15. November 2013 kam die Kommission auf der Grundlage ihrer Herbstprognose 2013 zu dem Schluss, dass Spanien in Befolgung der Ratsempfehlung vom 21. Juni 2013 wirksame Maßnahmen ergriffen habe, wies aber auf die Gefahr der Nichterfüllung im Jahr 2014 hin. Davon ausgehend vertrat die Kommission die Auffassung, dass im Defizitverfahren zum damaligen Zeitpunkt keine weiteren Schritte erforderlich waren. Seitdem ruhte das Defizitverfahren.

(7) In späteren Bewertungen wurde die Gefahr der Nichterfüllung der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 erneut unterstrichen. Im Juli 2014 gelangte der Rat zu dem Schluss, dass die im Stabilitätsprogramm für 2014 aufgeführten Maßnahmen zur Stützung der Haushaltsstrategie detaillierter dargelegt werden müssten und zusätzliche Anstrengungen erforderlich seien, um der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 in vollem Umfang nachzukommen. Aufgrund seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms 2015 gelangte der Rat im Juli 2015 zu der Auffassung, dass die Gefahr bestehe, dass Spanien die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten würde. Die Kommission zog in ihren Stellungnahmen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung Spaniens für 2014, 2015 und 2016 ebenfalls den Schluss, dass Spanien Gefahr laufe, die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einzuhalten. Nach Ansicht der Kommission bestehen Risiken im Zusammenhang mit den strukturellen Anstrengungen, die gemäß der Haushaltsplanung geringer ausfielen als vom Rat empfohlen. Darüber hinaus wies die Kommission auf die Gefahr der Nichterreichung des Zielwerts für das öffentliche Gesamtdefizit hin.

(8) Am 9. März 2016 gelangte die Kommission auf der Grundlage ihrer Winterprognose 2016 ferner zu dem Schluss, dass die Einhaltung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits in Gefahr sei, da das Zwischenziel für 2015 für den Gesamtsaldo des Staates von 4,2 % des BIP noch immer erheblich überschritten werden dürfte und bis zu diesem Zeitpunkt umgesetzte Konsolidierungsanstrengungen deutlich hinter den Empfehlungen zurückgeblieben seien. Ausgehend davon erteilte die Kommission Spanien die Empfehlungen, größere Anstrengungen zu unternehmen, um die Befolgung der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde Spanien empfohlen, i) Maßnahmen zu ergreifen, um eine rechtzeitige und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits zu gewährleisten, auch indem es, sofern angezeigt, vollen Gebrauch von den präventiven und korrektiven Instrumenten macht, die das spanische Stabilitätsgesetz vorsieht, um Abweichungen von den Defizit-, Schuldenstands- und Ausgabenzielen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene unter Kontrolle zu bringen, und ii) der Kommission in seiner aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 oder spätestens in einem eigenen Abschnitt des bevorstehenden Stabilitätsprogramms 2016 über die infolge dieser Kommissionsempfehlung getroffenen Maßnahmen zu berichten.

(9) Eine neue Bewertung der Maßnahmen, die Spanien aufgrund der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 zur Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2016 ergriffen hat, führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

– Aus den Daten, die Spanien im Frühjahr 2016 gemeldet und die Kommission (Eurostat) am 21. April 2016 validiert hat, geht hervor, dass sich das gesamtstaatliche Defizit 2014 auf 5,9 % des BIP und 2015 auf 5,1 % des BIP belief und damit über den vom Rat gesetzten Zwischenzielen von 5,8 % bzw. 4,2 % des BIP lag. Das Haushaltsergebnis 2014 wurde von einer Korrektur des nominalen BIP nach unten bei der zweiten VÜD-Datenmeldung vom Oktober 2015 sowie von defiziterhöhenden Maßnahmen im Finanzsektor mit einem Volumen von 0,1 % des BIP nachteilig beeinflusst. Die Lockerung der Fiskalpolitik im Jahr 2015 hatte erhebliche Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis.

– Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird die Veränderung des strukturellen Saldos 2015 auf -1,0 % des BIP geschätzt, also auf deutlich weniger als die vom Rat empfohlenen 0,8 % des BIP. Die kumulative Veränderung des strukturellen Saldos betrug im Zeitraum 2013-2015 0,6 % des BIP und verfehlt damit deutlich die vom Rat empfohlenen 2,7 % des BIP. Zudem bleiben die strukturellen Anstrengungen, wenn man sie um die Auswirkungen des revidierten Wachstumspotenzials und der Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber dem Basisszenario, das der Empfehlung zugrunde liegt, bereinigt, mit -0,7 % des BIP im Jahr 2015 und -0,2 % im Zeitraum 2013-2015 deutlich hinter dem empfohlenen Niveau zurück. Die Berechnung nach der Bottom-up-Methode ergibt eine Konsolidierungsanstrengung von -0,5 % des BIP für das Jahr 2015 und keine Anstrengung für den Zeitraum 2013-2015; dem gegenüber stehen empfohlene Konsolidierungsanstrengungen von 1 % bzw. 3 % des BIP. Die Konsolidierungsmaßnahmen, etwa im Zuge der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Rentenreform, reichten nicht aus, um die Auswirkungen einiger 2015 durchgeführter expansiver Maßnahmen, beispielsweise der Senkung der Einkommen- und der Körperschaftssteuer und einer teilweisen Nachzahlung von zuvor gestrichenem Weihnachtsgeld, sowie des ansteigenden Trends bei den Ausgaben im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung auszugleichen.

– Im Zeitraum 2013-2015 lag die (anhand des BIP-Deflators gemessene) Inflation in Spanien deutlich unter dem Wert des makroökonomischen Basisszenarios, das der Empfehlung zugrunde lag (2014 war sie mit -0,4 % sogar negativ), was das Erreichen der haushaltspolitischen Ziele erschwerte. Die Negativauswirkungen einer geringen oder sogar negativen Inflation auf die Haushaltsergebnisse Spaniens wurden jedoch größtenteils durch ein unerwartet starkes reales BIP-Wachstum aufgewogen. Trotz einer weniger dynamischen Entwicklung des BIP-Deflators war das nominale BIP 2015 letztlich nur 1 % niedriger als im Basisszenario vorgesehen, da das reale BIP im gleichen Zeitraum deutlich stärker anzog. Außerdem kamen die rasche Schaffung von Arbeitsplätzen und eine steuerergiebige Wachstumsstruktur dem Defizitabbau zugute.

– Niedrige Zinsen und eine wirtschaftliche Erholung, die – auch dank im Zuge der Krisenbewältigung durchgeführter Reformen – stärker war als erwartet, sowie der erfolgreiche Abschluss des Finanzhilfeprogramms und günstige Entwicklungen am Arbeitsmarkt halfen Spanien generell während des gesamten Zeitraums 2014 und 2015, seinen öffentlichen Schuldenstand zu senken. Gleichzeitig wurde die Haushaltskonsolidierung durch eine im Verhältnis zu dem makroökonomischen Szenario, das der Ratsempfehlung vom 21. Juni 2013 zugrunde lag, überraschende negative Inflation gehemmt. Unerwartete Mehreinnahmen, vor allem 2015, wurden indessen nicht für einen schnelleren Defizitabbau genutzt. Stattdessen wurde die Finanzpolitik gelockert, insbesondere durch die Steuerreform und dynamisches Ausgabenwachstum.

(10) In ihrer Frühjahrsprognose 2016 erwartet die Kommission für 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von 3,9 % des BIP und für 2017 von 3,1 % des BIP. Im Stabilitätsprogramm 2016 wird ein Defizit von 3,6 % für 2016 und von 2,9 % für 2017 anvisiert. Spanien ist mithin 2016 nicht dafür gerüstet, eine fristgerechte und dauerhafte Korrektur seines übermäßigen Defizits zu erreichen. Der leichte Rückgang der öffentlichen Schuldenquote von 99,3 % im Jahr 2014 auf 99,2 % im Jahr 2015 ist auf Nettoveräußerungen finanzieller Vermögenswerte zurückzuführen, die die Auswirkungen eines stärker als das nominale BIP wachsenden Defizits mehr als ausgleichen konnten. Nach der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte die Schuldenquote 2016 erneut ansteigen, 100,3 % erreichen und anschließend fallen.

(11) Seit 2012 ist der finanzpolitische Rahmen Spaniens gestärkt worden, unter anderem, um Abweichungen zu verhindern und auf allen staatlichen Ebenen das Erreichen der jeweiligen, Defizit-, Schuldenstands- und Ausgabenziele sicherzustellen. Seit der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 hat Spanien seinen finanzpolitischen Rahmen weiter gestärkt durch die Änderung des Stabilitätsgesetzes von 2012, die Anreize zum Abbau der Zahlungsrückstände des öffentlichen Sektors gegenüber liefernden Unternehmen schaffen sollte, und durch die Einrichtung einer unabhängigen finanzpolitische Institution (AIReF) im November 2013. Spaniens Stabilitätsgesetz sieht zwar Instrumente für die Prävention und Korrektur von Abweichungen von seinen finanzpolitischen Zielen vor, die Erfahrungen der Jahre 2014 und 2015 haben allerdings gezeigt, dass diese Instrumente in einem größeren Maße hätten eingesetzt werden können. Nach der Empfehlung der Kommission vom März 2016 hat die spanische Regierung begonnen, Korrekturmaßnahmen des Stabilitätsgesetzes durchzusetzen, die zuvor nicht durchgeführt worden waren.

(12) Spanien hat im Dezember 2013 eine Reform zur Überarbeitung der Rentenindexierung verabschiedet und führt ab 2019 eine automatische Anpassung der Renten künftiger Rentner durch, bei der Änderungen der Lebenserwartung berücksichtigt werden.

Ferner wird seit Juni 2013 eine Reform der öffentlichen Verwaltung durchgeführt, die zu Effizienzsteigerungen führen soll. Zudem hat Spanien 2014 eine Reform der Einkommen- und Körperschaftssteuer vorgenommen, die einige positive Aspekte hatte, jedoch nicht in vollem Umfang gegenfinanziert wurde.

(13) Daraus lässt sich schließen, dass die Maßnahmen, die Spanien aufgrund der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 ergriffen hat, unzureichend waren. Spanien hat das Zwischenziel für das Gesamtdefizit 2015 nicht erreicht und dürfte den Prognosen zufolge sein übermäßiges Defizit auch 2016 nicht korrigieren. Die Konsolidierungsanstrengungen bleiben deutlich hinter den Empfehlungen des Rates zurück und der finanzpolitische Kurs wurde 2015 sogar gelockert –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Spanien hat auf die Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013 hin keine wirksamen Maßnahmen getroffen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident