EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om fastställande av att Spanien inte har vidtagit effektiva åtgärder för att följa rådets rekommendation av den 21 juni

{SWD(2016) 241 final}

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om fastställande av att Spanien inte har vidtagit effektiva åtgärder för att följa rådets rekommendation av den 21 juni

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 126.8,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

(1) Enligt artikel 126 i fördraget ska medlemsstaterna undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser.

(2) Stabilitets- och tillväxtpakten grundas på målet om sunda offentliga finanser, som ett sätt att stärka förutsättningarna för prisstabilitet och stark varaktig tillväxt som kan bidra till ökad sysselsättning. Stabilitets- och tillväxtpakten omfattar rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott[1], som antogs i syfte att främja en snabb korrigering av alltför stora underskott i de offentliga finanserna.

(3) Rådet, som agerar på en rekommendation från kommissionen, beslutade den 27 april 2009 i enlighet med artikel 104.6 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, att ett alltför stort underskott existerade i Spanien, och utfärdade en rekommendation för att korrigera det alltför stora underskottet senast 2012 i enlighet med artikel 104.7 i det fördraget. Rådet har sedan dess utfärdat ytterligare tre rekommendationer till Spanien på grundval av artikel 126.7 i EUF-fördraget (rekommendationer av den 2 december 2009, den 10 juli 2012 och den 21 juni 2013) genom vilka tidsfristen för att korrigera det alltför stora underskottet förlängts till 2013, 2014 respektive 2016. I alla tre rekommendationer ansåg rådet att effektiva åtgärder hade vidtagits av Spanien, men att oväntade negativa ekonomiska händelser med stora negativa effekter för de offentliga finanserna hade inträffat[2].

(4) Rådets senaste rekommendation till Spanien på grundval av artikel 126.7 i fördraget utfärdades den 21 juni 2013. Den rekommenderade Spanien att nå målen för det nominella underskottet på 6,5 % av BNP för 2013, 5,8 % av BNP för 2014, 4,2 % av BNP för 2015 och 2,8 % av BNP för 2016, vilket är förenligt med en förbättring av det

---

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 6.

[2] Alla dokument avseende Spaniens alltför stora underskott finns på http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

strukturella saldot med 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % respektive 1,2 % av BNP under åren 2013–2016, på grundval av kommissionens vårprognos 2013 som utökats till 2016. För att uppnå denna förbättring ombads Spanien att genomföra ytterligare åtgärder som motsvarar 2 %, 1 % respektive 1,5 % av BNP under 2014, 2015 respektive 2016. Dessutom uppmanades Spanien att i) effektivisera den institutionella ramen genom att ytterligare stärka insynen i genomförandet av lagen om budgetstabilitet och genom att inrätta ett självständigt finanspolitiskt råd som analyserar, ger råd och övervakar att finanspolitiken följer landets och unionens finanspolitiska regler, ii) vidta konkreta åtgärder för att få kontroll på det växande strukturella underskottet i socialförsäkringssystemet samt iii) lägga större tonvikt vid konsolideringens tillväxtvänliga aspekter, bland annat genom att systematiskt se över utgifter och skattesystemet. För att garantera en framgångsrik strategi för finanspolitisk konsolidering framhölls i rekommendationen också vikten av att stödja den finanspolitiska konsolideringen med omfattande strukturreformer, i linje med rådets rekommendationer till Spanien inom den europeiska planeringsterminen och förfarandet vid makroekonomiska obalanser.

(5) Enligt kommissionens vårprognos 2013 förlängd till 2016, som låg till grund för rådets rekommendation enligt artikel 126.7 FEUF av den 21 juni 2013, beräknades att den spanska ekonomin skulle krympa med 1,5 % 2013 och sedan växa med 0,9 %, 1,4 % respektive 1,9 % under de tre följande åren. Den nominella BNP-tillväxten skulle enligt prognosen uppgå till 0,1 % för 2013 och 2,0 % för 2014, och därefter till 2,6 % respektive 3,2 % för de två följande åren.

(6) I sina rekommendationer fastställde rådet den 1 oktober 2013 som tidsfrist för att vidta effektiva åtgärder i enlighet med bestämmelserna i artikel 3.4 i förordning (EG) nr 1467/97. Den 15 november 2013 konstaterade kommissionen på grundval av sin höstprognos 2013 att Spanien hade vidtagit effektiva åtgärder i enlighet med rådets rekommendation av den 21 juni 2013, även om man samtidigt pekade på risker för avvikelser 2014. Kommissionen ansåg därför att det, i fråga om Spanien, inte behövdes några ytterligare steg i förfarandet vid alltför stora underskott vid den tidpunkten. Sedan dess har förfarandet vid alltför stora underskott hållits vilande.

(7) Riskerna för bristande efterlevnad av rådets rekommendation av den 21 juni 2013 framhölls på nytt vid de därpå följande bedömningarna. Rådet konstaterade i juli 2014 att de åtgärder som skulle ligga till grund för den finanspolitiska strategin som anges i 2014 års stabilitetsprogram måste preciseras noggrannare, och att det krävdes ytterligare insatser för att helt uppfylla rådets rekommendation av den 21 juni 2013. På grundval av sin bedömning av 2015 års stabilitetsprogram konstaterade rådet i juli 2015 att det förelåg en risk för att Spanien inte skulle komma att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. På samma sätt har det i samtliga kommissionens yttranden om Spaniens utkast till budgetplaner för 2014, 2015 och 2016 konstaterats att landet riskerade att inte kunna uppfylla bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Kommissionen framhöll särskilt risker som följer av att de strukturåtgärder som ingick i planerna var mindre långtgående än dem som hade rekommenderats av rådet. Kommissionen framhöll också riskerna för att Spanien inte skulle klara de nominella underskottsmålen.

(8) Den 9 mars 2016, på grundval av sin vinterprognos för 2016, drog kommissionen slutsatsen att det fanns en risk för att tidsfristen för att korrigera det alltför stora underskottet inte skulle kunna hållas, med tanke på att underskottet fortfarande förväntades ligga över det nominella mellanliggande underskottsmålet på 4,2 % av

BNP för 2015, och det faktum att den finanspolitiska insatsen dittills inte alls nådde upp till vad som hade rekommenderats. På grundval av detta utfärdade kommissionen en rekommendation till Spanien om att intensifiera insatserna för att följa rådets rekommendation av den 21 juni 2013. På grundval av detta utfärdade kommissionen en rekommendation till Spanien för att i) vidta åtgärder för att säkerställa en snabb och varaktig korrigering av sitt alltför stora underskott, inbegripet fullt utnyttjande av de förebyggande och korrigerande verktyg som anges i Spaniens stabilitetslag för att kontrollera avvikelser på regional nivå för respektive mål för underskott, skulder och utgifter. och ii) att rapportera till kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att följa kommissionens rekommendation i sitt uppdaterade utkast till budgetplan för 2016 eller, senast, i en därför avsedd del av sitt kommande stabilitetsprogram för 2016.

(9) En ny bedömning av de åtgärder som vidtagits av Spanien för att korrigera det alltför stora underskottet till 2016 i enlighet med rådets rekommendation av den 21 juni 2013 föranleder följande konstateranden:

– På grundval av de uppgifter som anmälts av Spanien under våren 2016 och validerats av kommissionen (Eurostat) den 21 april 2016, uppgick underskottet i de offentliga finanserna till 5,9 % av BNP 2014 och 5,1 % av BNP 2015, vilket överstiger de mellanliggande mål som fastställts av rådet på 5,8 % respektive 4,2 % av BNP. Utfallet för underskottet 2014 påverkades negativt av en nedjustering av nominell BNP som utfördes vid tidpunkten för den andra anmälan inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott i oktober 2015, liksom av underskottsökande transaktioner i den finansiella sektorn motsvarande 0,1 % av BNP. En mindre stram finanspolitik under 2015 inverkade kraftigt på budgetresultatet.

– Baserat på kommissionens vårprognos 2016 beräknas förändringen i det strukturella saldot för 2015 uppgå till -1,0 % av BNP, vilket är betydligt lägre än de 0,8 % av BNP som rekommenderats av rådet. Den sammanlagda förändringen i det strukturella saldot under perioden 2013–2015 uppgick till 0,6 % av BNP, vilket ligger långt under de 2,7 % av BNP som rekommenderats av rådet. Dessutom uppgick den strukturella ansträngningen justerad för effekterna av den reviderade potentiella produktionstillväxten och icke förutsebara inkomstökningar eller uteblivna intäkter jämfört med det grundscenario som ligger till grund för rekommendationen till - 0,7 % av BNP 2015 och - 0,2 % av BNP under perioden 2013–2015, vilket är långt under den rekommenderade nivån. Vid mätning enligt bottom-up-metoden motsvarar den finanspolitiska ansträngningen - 0,5 % av BNP under 2015, och ingen ansträngning verkar ha gjorts under perioden 2013–2015 jämfört med rekommenderade ansträngningar på 1 % respektive 3 % av BNP. Konsolideringsåtgärder, t.ex. reformer av den offentliga förvaltningen och av pensionssystemet, var otillräckliga för att uppväga effekterna av vissa stimulansåtgärder som genomfördes under 2015, såsom en minskning av inkomstskatten och bolagsskatten och en partiell återbetalning av tidigare uteblivna jultillägg samt ökningen av utgifterna i samband med befolkningens åldrande.

– Under perioden 2013–2015 var Spaniens inflation (mätt enligt BNP-deflatorn) klart lägre än i det makroekonomiska grundscenariot som ligger till grund för rekommendationen (den var till och med negativ 2014, - 0,4 %) vilket gjorde det svårare att uppnå de finanspolitiska målen. Den negativa inverkan av låg eller till och med negativ inflation på utfallet för Spaniens offentliga finanser

kompenserades dock i stort sett av en högre BNP-tillväxt än väntat. Trots en mindre dynamisk utveckling av BNP-deflatorn blev nominell BNP år 2015 bara omkring 1 % lägre än vad som beräknats i grundscenariot, eftersom BNP ökade mycket snabbare under samma period. Dessutom bidrog snabbt jobbskapande och en skatteintensiv tillväxt till det minskade underskottet.

– Under 2014 och 2015 generellt minskade Spanien underskottet i de offentliga finanserna tack vare ett lågränteklimat och en starkare ekonomisk återhämtning än väntat, liksom reformer som genomförts som svar på krisen, ett framgångsrikt slutförande av programmet för ekonomiskt stöd samt en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden. Samtidigt hindrades den finanspolitiska konsolideringen av en negativ inflationsöverraskning jämfört med det makroekonomiska scenario som låg till grund för rådets rekommendation av den 21 juni 2013. Oförutsedda intäkter, särskilt under 2015, utnyttjades dock inte för att påskynda minskningen av underskottet. Finanspolitiken lättades i stället upp, särskilt genom skattereformen och dynamiska utgiftsökningar.

(10) Enligt kommissionens vårprognos 2016 väntas den offentliga sektorns underskott uppgå till 3,9 % av BNP 2016 och till 3,1 % av BNP 2017. Stabilitetsprogrammet för 2016 siktar på ett underskott på 3,6 % och 2,9 % av BNP under 2016 respektive 2017. Spanien bedöms därför inte kunna uppnå en snabb och varaktig korrigering av sitt alltför stora underskott under 2016. Statsskulden i förhållande till BNP minskade något, från 99,3 % 2014 till 99,2 % 2015, tack vare nettoförsäljningen av finansiella tillgångar som mer än uppvägde effekterna av att underskottet ökade snabbare än den nominella BNP-tillväxten. Enligt kommissionens vårprognos 2016 väntas skuldkvoten åter stiga till 100,3 % under 2016 och därefter minska.

(11) Sedan 2012 har Spaniens finanspolitiska regelverk stärkts för att bland annat förhindra avvikelser och säkerställa att alla förvaltningsnivåer uppnår sina respektive mål för underskott, skulder och utgifter. Sedan rådets rekommendation av den 21 juni 2013 har Spanien vidtagit åtgärder för att ytterligare stärka den nationella finanspolitiska ramen genom en ändring av 2012 års stabilitetslag för att bland annat ge incitament till den offentliga förvaltningen för att minska den offentliga sektorns utestående skulder till kommersiella leverantörer, och genom att i november 2013 skapa en oberoende finanspolitisk institution (AIReF). Även om Spaniens stabilitetslag innehåller verktyg för att förebygga och korrigera avvikelser från de inhemska finanspolitiska målen visar dock erfarenheterna från 2014 och 2015 att dessa skulle ha kunnat användas i större utsträckning. I enlighet med kommissionens rekommendation i mars 2016 har den spanska regeringen börjat tillämpa korrigeringsbestämmelser i stabilitetslagen som tidigare inte genomförts.

(12) I december 2013 antog Spanien också en reform för att se över systemet för indexering av pensioner och från och med 2019 införa en automatisk justering för blivande pensionärers nya pensioner, för att ta hänsyn till förändringar i den förväntade livslängden. Med början i juni 2013 har man också genomfört en reform av den offentliga förvaltningen i avsikt att göra effektivitetsvinster. Spanien antog samtidigt 2014 en reform av bolagsskatten och inkomstskatten med vissa positiva inslag, men som inte var finansierad fullt ut.

13) Detta leder till slutsatsen att Spaniens reaktioner på rådets rekommendation av den 21 juni 2013 har varit otillräckliga. Spanien lyckades inte uppnå det mellanliggande målet för det nominella underskottet 2015, och bedöms inte kunna avhjälpa det alltför stora

underskottet senast 2016. Den finanspolitiska insatsen är långt ifrån tillräcklig jämfört med vad som rekommenderades av rådet, och avtog dessutom under 2015.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Spanien har inte vidtagit effektiva åtgärder för att följa rådets rekommendation av den 21 juni 2013.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande