EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 259 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Spanje

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Spanje

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Spanje

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 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[1], 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[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 259.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Spanje vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2014 van Spanje uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van Spanje[6] gepresenteerd.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin Spanje werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Spanje gepubliceerd[9]. In dit landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Spanje bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Spanje wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die krachtige beleidsmaatregelen en specifieke monitoring vereisen. Hoewel er enige verbetering merkbaar is wat de herbalancering van de lopende rekening betreft, blijven met name de risico's verbonden aan de hoge schuldenlast van de particuliere en de openbare sector, alsook aan de grote negatieve internationale netto-investeringspositie bijzondere aandacht verdienen tegen de achtergrond van een zeer hoge werkloosheid. Het is vooral belangrijk dat actie wordt ondernomen om het risico van negatieve effecten op de Spaanse economie en, gezien de omvang ervan, van negatieve overloopeffecten op de economische en monetaire unie te beperken.

(7) Op 30 april 2015 heeft Spanje zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn stabiliteitsprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Spanje valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Volgens het stabiliteitsprogramma 2015 is de regering van plan het nominale tekort terug te dringen tot 4,2 % van het bbp in 2015 en geleidelijk tot 2,8 % van het bbp in 2016. Zij denkt de middellangetermijndoelstelling van een begrotingssituatie die structureel in evenwicht is in 2019 te bereiken. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote in 2015 naar verwachting een piek bereiken van 98,9 % om geleidelijk te dalen tot 93,2 % in 2018. Het macro-economische scenario dat aan

[5] PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.
[6] C(2014) 8804 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] C(2014) 8804 final.

deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt is voor 2015 plausibel en voor de jaren daarna optimistisch. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie wordt voor 2015 en 2016 een tekort verwacht van respectievelijk 4,5 % en 3,5 %. Er bestaat derhalve een risico dat de doelstellingen voor het nominale tekort voor 2015 en 2016 niet worden gehaald. Bovendien wordt verwacht dat de voorgenomen begrotingsinspanning van Spanje in de periode 2013-2016 achterblijft bij het aanbevolen niveau, en dat in 2015 en 2016 verdere structurele maatregelen nodig zullen zijn. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat er kans bestaat dat Spanje niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Spanje heeft enige vooruitgang geboekt met het wegwerken van de betalingsachterstanden van de overheid bij de particuliere sector. In 2014 zijn er ook enige vorderingen gemaakt met het uitwerken van voorstellen om de uitgaven voor gezondheidszorg en onderwijs en de sociale uitgaven op regionaal niveau te rationaliseren, hoewel deze voorstellen niet definitief zijn goedgekeurd. Wel is momenteel een wetsvoorstel bij het parlement in behandeling met het oog op de invoering van een uitgavenregel voor de uitgaven van de regio's op het gebied van geneesmiddelen en gezondheidszorg.

(9) De implementatie van de in de organieke wet inzake begrotingsstabiliteit en financiële stabiliteit vastgelegde preventieve, corrigerende en handhavingsmaatregelen vordert traag. De kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg is verbeterd, maar het blijft van het grootste belang dat de stijging van de uitgaven voor geneesmiddelen in toom wordt gehouden en met name dat toezicht wordt gehouden op de geneesmiddelenuitgaven in ziekenhuizen. Het tekort in het elektriciteitssysteem is vanaf 2014 weggewerkt en het probleem van de insolvente tolwegen is aangepakt, waardoor de kosten voor de overheid zijn afgenomen. Spanje heeft echter geen mechanisme in het leven geroepen waarmee toekomstige grote infrastructuurprojecten onafhankelijk kunnen worden beoordeeld.

(10) Op belastinggebied werd enige vooruitgang geboekt; er werd een uitvoerige belastinghervorming doorgevoerd om het belastingstelsel te vereenvoudigen en sterker te richten op groei en de schepping van banen. Op 20 november 2014 werd een hervorming van zowel de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting goedgekeurd, die in januari 2015 van kracht zou worden. Verder werden enige vorderingen gemaakt met de strijd tegen de belastingvlucht, maar op het gebied van de milieubelastingen viel geen vooruitgang te bespeuren. De herstructurering van de Spaanse banksector, en met name van banken die staatssteun hebben ontvangen, verloopt vlot. Tegelijkertijd hebben recente maatregelen om de toegang tot niet-bancaire financiering te bevorderen, althans tot op zekere hoogte verbetering gebracht in de toegang van bedrijven tot financiering, met name gezien de grote afhankelijkheid van Spaanse ondernemingen van bankkrediet. De volledige implementatie van deze hervormingen is van cruciaal belang om de reallocatie van middelen te vergemakkelijken en het aan de gang zijnde aanpassingsproces te ondersteunen. Ook moeten problemen worden aangepakt die met de tot dusverre doorgevoerde hervormingen nog niet zijn opgelost. Er werd enige vooruitgang geboekt met het opheffen van de resterende knelpunten in het systeem voor de behandeling van insolvente ondernemingen, en op 27 februari 2015 werd een Koninklijk Besluit aangenomen inzake de insolventie van natuurlijke personen. Een verdere verbetering van de bestuurlijke en juridische capaciteit voor de behandeling van insolventiezaken blijft echter noodzakelijk.

(11) De hoge langdurige werkloosheid en de arbeidsmarktsegmentatie blijven de productiviteitsgroei afremmen en hebben een negatief effect op de arbeidssituatie in Spanje. De sociale partners werken aan een omvattend centraal akkoord voor de periode 2015-2017. In verband hiermee, en in het licht van de zeer hoge werkloosheid, zal de ontwikkeling van de lonen in sommige sectoren en ondernemingen op korte termijn wellicht moeten achterblijven bij de toename van de productiviteit met het oog op de schepping van banen en een verdere versterking van het concurrentievermogen. Verwacht wordt dat hierdoor wellicht het belang wordt onderstreept van de vastlegging, via sectorale en bedrijfsonderhandelingen, van het beginsel dat loonbewegingen gelijke tred zouden moeten houden met productiviteitsverschillen tussen ondernemingen. Ondanks hervormingen van de regelgeving is het aandeel van de beroepsbevolking met een tijdelijke baan in 2014 opnieuw gestegen, tot ruim 24 %, waarbij met name jongeren en laaggeschoolden werden getroffen. Bovendien lijken de nieuwe soorten arbeidsovereenkomsten die zijn ingevoerd en de maatregelen waarmee werkgevers worden aangemoedigd personeel voor onbepaalde duur in dienst te nemen, nog niet ten volle te worden benut. De Spaanse autoriteiten hebben aangekondigd dat in mei 2016 een evaluatie zal worden verricht van de aan werkgevers toegekende subsidies voor het aanwerven van nieuw personeel. De capaciteit van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening en van de organisaties waaraan deze diensten zijn uitbesteed, is van cruciaal belang voor de efficiëntie en voldoende doelgerichtheid van actief arbeidsmarktbeleid en activeringsmaatregelen, met inbegrip van doeltreffende herscholingsmaatregelen om mensen in staat te stellen naar sectoren over te stappen waar meer banen worden gecreëerd. Spanje heeft beperkte vooruitgang geboekt met de versnelde modernisering van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en het aanpakken van regionale verschillen.

(12) De jeugdwerkloosheid is nog altijd zeer hoog (meer dan 53 %), en het schooluitvalpercentage behoort tot de hoogste in de EU. Spanje legt momenteel de nieuwe onderwijsprogramma's ten uitvoer die bij Wet nr. 8/2013 inzake de kwaliteit van het onderwijs zijn ingevoerd, en die bedoeld zijn om de kwaliteit van het lager en voortgezet onderwijs te verbeteren. Er werd beperkte vooruitgang geboekt met het verhogen van de arbeidsmarktrelevantie van het beroepsonderwijs en de beroepsopleidingen, en de inspanningen om de samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs en werkgevers te verbeteren, liggen achter op schema. Er bestaan plannen om het duale beroepsopleidingsprogramma in 2015 uit te breiden, maar de implementatie ervan in de verschillende regio's is nog erg ongelijk. Er is een speciaal comité opgericht dat zal onderzoeken in hoeverre de onderwijs- en opleidingscurricula aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt.

(13) Spanje heeft beperkte vooruitgang geboekt met het verbeteren van de doeltreffendheid van zijn stelsel van sociale bescherming. Het heeft een nieuw activeringsprogramma voor langdurig werklozen opgezet waarbij inkomensondersteuning wordt gecombineerd met hulp bij het zoeken naar werk. De geringe coördinatie tussen de diensten voor arbeidsvoorziening en de sociale diensten, en de onderlinge onverenigbaarheid van de verschillende minimuminkomensregelingen hebben evenwel een negatieve invloed gehad op de effectiviteit van de socialebijstandsprogramma's. Geconfronteerd met hoge armoedeniveaus, met name onder huishoudens met kinderen en een laag inkomen, heeft Spanje beperkte vooruitgang geboekt met het verbeteren van de doelgerichtheid van gezinsondersteunende regelingen en zorgverlenende diensten.

(14) In het kader van de structurele hervormingen moeten de belemmeringen worden opgeheven die bedrijven beletten te groeien en kmo's worden geholpen hun markten uit te breiden en innovatie te bevorderen, moet de exportcapaciteit worden vergroot en de schepping van banen worden gestimuleerd, moeten ondernemingen worden geholpen efficiënter te concurreren - ook op interne markten - en moet de algehele productiviteit worden verhoogd. Spanje is een onderzoek gestart naar de redenen voor het grote percentage kleine en micro-ondernemingen in zijn economie. Door na te gaan waarom bedrijven klein zijn gebleven, zal de overheid de regelgevingsbelemmeringen uit te weg kunnen ruimen die ondernemingen beletten te groeien. Hoewel enige vooruitgang werd geboekt met de tenuitvoerlegging van Wet nr. 20/2013 betreffende markteenheid, zijn er nog achterstanden op het niveau van de regionale overheden. De wet inzake de reglementering van milieuvergunningen is nog niet door alle regio's ten uitvoer gelegd. Er zijn geen vorderingen gemaakt met de goedkeuring van de hervorming van professionele diensten en beroepsorganisaties. Het groeipotentieel van Spanje wordt nog steeds beperkt door structurele zwakheden in zijn onderzoek- en innovatiesysteem. Het blijft daarom van het grootste belang om nieuwe financieringsbronnen te vinden, een effectief en efficiënt gebruik van middelen te waarborgen, een nieuw onderzoeksagentschap op te zetten en maatregelen te bevorderen om de innovatiegerichtheid van het bedrijfsleven te vergroten.

(15) Er werd enige vooruitgang geboekt in de spoorwegsector, met maatregelen die een daadwerkelijke mededinging op het gebied van vracht- en personenvervoer per spoor moeten waarborgen. Op 4 juli 2014 nam de ministerraad Koninklijk Besluit 8/2014 aan, waarbij een fonds werd opgericht om de bereikbaarheid van zeehavens over land te verbeteren.

(16) Spanje heeft op alle overheidsniveaus vorderingen gemaakt met de implementatie van de aanbevelingen van de commissie voor de hervorming van de overheidsadministratie. De effecten van de hervorming, in de vorm van efficiëntieverbeteringen en budgettaire besparingen, waren evenwel tot dusverre voornamelijk op nationaal niveau waarneembaar. Er werden belangrijke stappen gezet om de transparantie van administratieve besluiten te verbeteren, maar er werd geen vooruitgang geboekt met de aanscherping van de toezichtmechanismen, met name met betrekking tot de aanbestedingen van regionale en lokale overheden. Er zijn geen maatregelen genomen om de toezichtbevoegdheden op het gebied van overheidsopdrachten en stadsplanning te versterken. Er werd beperkte vooruitgang geboekt met de goedkeuring van justitiële hervormingen met het oog op de verbetering van het rechtsstelsel: op 27 februari 2015 werden wetsvoorstellen betreffende de rechterlijke macht en de burgerlijke rechtsvordering, die enkele hervormingen bevatten, bij het parlement ingediend; wetsvoorstellen inzake rechtsbijstand en vrijwillige rechtspraak zijn bij het parlement in behandeling. Er werd enige vooruitgang geboekt met het uitvoeren van goedgekeurde hervormingen, waaronder inzake het *Oficina Judicial*, de hervorming waarbij de rechtspraak wordt gedigitaliseerd en de interoperabiliteit van de elektronische casemanagementsystemen van de regio's wordt verbeterd. De inspanningen op dit gebied moeten worden voortgezet.

(17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Spanje verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het stabiliteitsprogramma 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 budgettair en sociaaleconomisch beleid in Spanje, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

(18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Spanje onderzocht en zijn advies[10] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(19) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. De aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

(20) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis van deze analyse heeft de Raad specifieke aanbevelingen gedaan voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Spanje dient er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Spanje in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. Zorgen voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort in 2016 door in 2015 en 2016 de noodzakelijke structurele maatregelen te nemen en meevallers te gebruiken om de tekort- en de schuldreductie te bespoedigen. De transparantie en controleerbaarheid van de regionale overheidsfinanciën vergroten. De kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg verbeteren en de geneesmiddelenuitgaven van ziekenhuizen rationaliseren.

2. De hervorming van de spaarbanksector voltooien, onder meer door middel van wetgevingsmaatregelen, en de herstructurering en privatisering van spaarbanken in staatseigendom afronden.

3. Bevorderen dat de lonen gelijke tred houden met de ontwikkeling van de productiviteit, in overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken, rekening houdend met verschillen in vaardigheden en plaatselijke arbeidsmarktomstandigheden evenals met divergenties in economische prestaties tussen regio's, sectoren en ondernemingen. Maatregelen nemen om de kwaliteit en doeltreffendheid van de bijstand en begeleiding bij het zoeken naar werk te verbeteren, ook in het kader van het aanpakken van de jeugdwerkloosheid. De minimuminkomens- en gezinsondersteunende regelingen stroomlijnen en de regionale mobiliteit bevorderen.

4. Belemmeringen wegnemen die ondernemingen beletten te groeien, waaronder regelgeving op basis van bedrijfsgrootte; de geplande hervorming van professionele diensten goedkeuren; de wet inzake markteenheid versneld uitvoeren.

[10] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter