



Bruxelles, den 18.5.2016  
COM(2016) 329 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**om Spaniens nationale reformprogram for 2016**

**og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2016**

Henstilling med henblik på

## **RÅDETS HENSTILLING**

### **om Spaniens nationale reformprogram for 2016**

#### **og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2016**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker<sup>1</sup>, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer<sup>2</sup>, særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen<sup>3</sup>,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet<sup>4</sup>,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse<sup>5</sup>, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen<sup>6</sup>, hvori Spanien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske

---

<sup>1</sup> EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

<sup>3</sup> COM(2016) 329 final.

<sup>4</sup> P8\_TA(2016)0058, P8\_TA(2016)0059 og P8\_TA(2016)0060.

<sup>5</sup> COM(2015) 690 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 691 final.

politik i euroområdet<sup>7</sup>. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet. Da Spanien har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Spanien sikre en fuldstændig og rettidig implementering af denne henstilling.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Spanien 2016<sup>8</sup> offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Spaniens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Spaniens nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse.<sup>9</sup> Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Spanien er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Det er navnlig den omfattende udenlandske og indenlandske gæld, både den offentlige og private, der udgør en svaghed, samtidig med at ledigheden stadig er høj. For at mindske risikoen for skadelige virkninger for den spanske økonomi, som pga. dennes størrelse risikerer at brede sig til hele Den Økonomiske og Monetære Union, er det særlig vigtigt at gribe ind. Trods forbedringer af den løbende betalingsbalance er der ikke udsigt til, at nettoforpligtelserne over for udlandet inden for kort tid når ned på et holdbart niveau. Gældsnedbringelsen i den private sektor er på rette spor og støttes delvist af gunstige vækstbetingelser, men behovene for gældsnedbringelse er store, og den offentlige gæld er fortsat høj. Inden for den finansielle sektor og for så vidt angår insolvensprocedurerne for virksomheder og privatpersoner er der truffet foranstaltninger, men der er behov for yderligere tiltag vedrørende innovation og kvalifikationer samt for overholdelsen af stabilitets- og vækstpacten.
- (3) Den 29. april 2016 forelagde Spanien sit nationale reformprogram for 2016 og den 30. april 2016 sit stabilitetsprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring<sup>10</sup>.
- (5) Spanien befinder sig i øjeblikket under den korrigerende del af stabilitets- og vækstpacten. Spanien stiler i landets stabilitetsprogram for 2016 mod at nå målene for det samlede offentlige underskud på 3,6 % af BNP i 2016 og 2,9 % af BNP i 2017. Det uforholdsmæssigt store underskud vil derfor blive korrigeret ét år senere, end hvad Rådet i øjeblikket henstiller, idet den finanspolitiske indsats og målene for det samlede underskud ikke blev nået i 2014 og 2015. Opfyldelsen af disse mål

---

<sup>7</sup> COM(2015) 692 final.

<sup>8</sup> SWD(2016) 78 final.

<sup>9</sup> COM(2016) 95 final.

<sup>10</sup> COM(2014) 494 final.

forudsætter, at de faste besparelser på 0,4 % af BNP gennemføres fuldt ud på centralt og regionalt forvaltningsniveau, hvilket blev bekendtgjort som opfølgning af den uafhængige kommissionshenstilling af 9. marts 2016. Underskuddet forventes derefter at falde yderligere til 1,6 % af BNP i 2019. Det mellemfristede mål om et ligevægtigt strukturelt budget vil dog ikke blive nået inden for den frist, der er fastsat i stabilitetsprogrammet. Navnlig forventes den genberegnete strukturelle saldo kun at blive marginalt bedre i 2016 og 2017 til omkring  $-2\frac{1}{2}$  % af BNP, og derefter vil den falde langsomt til  $-2\frac{3}{4}$  % af BNP i 2019. Den offentlige gældskvotefaldt kun marginalt i 2015 til 99,2 % af BNP, og i 2016 og 2017 forventes den at falde en anelse for i de efterfølgende to år at falde mere udpræget til 96 % af BNP i 2019, i takt med at den primære saldo bliver til et overskud. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk for 2016 og 2017 og noget optimistisk derefter; det er godkendt af Spaniens uafhængige finanstilsyn (AIReF). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2016 forventes underskuddet at udgøre 3,9 % af BNP i 2016 og 3,1 % af BNP i 2017, hvilket ligger over målene for det samlede underskud i stabilitetsprogrammet. Spanien forventes derfor ikke at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2016 som henstillet af Rådet. Risiciene hvad angår underskudsmålene i programmet skyldes hovedsageligt usikkerhed i gennemførelsen af besparelserne fra de foranstaltninger, der blev truffet i marts/april 2016. Eftersom det strukturelle underskud forventes at falde en anelse i begge år, stemmer den finanspolitiske indsats ikke overens med kravene i stabilitets- og vækstpakten. Ud fra sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyn til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Spanien ikke vil opfylde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten. Der er derfor behov for yderligere foranstaltninger for at sikre opfyldelse af bestemmelserne i 2016 og 2017.

- (6) I henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1467/97 vil Kommissionen regelmæssigt overvåge gennemførelsen af de foranstaltninger, som Spanien har truffet som opfølgning af den seneste henstilling fra Rådet efter artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: Kommissionen henstiller derfor til Rådet de nødvendige foranstaltninger, der skal træffes inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (7) Siden 2012 er Spaniens finanspolitiske ramme blevet styrket for bl.a. at forhindre afvigelser og sikre, at alle forvaltningsniveauer opfylder deres respektive underskuds-, gælds- og udgiftsmål. I midten af 2015 blev der desuden vedtaget en bestemmelse, som (på et frivilligt grundlag) skal finde anvendelse på regionalt plan for at begrænse væksten i udgifterne til sundhedspleje og farmaceutiske produkter, og i november 2015 blev der som et bidrag til rationaliseringen af lægemiddeludgifterne indgået en aftale mellem regeringen og medicinalindustrien. Til trods herfor har de fleste regioner og socialsikringssektoren i 2015 langt fra nået deres regionale finanspolitiske mål. Stabilitetslovens udgiftsregel blev på centralt, regionalt og regionalt plan ikke overholdt i de offentlige delsektorer, og udgifterne til farmaceutiske produkter, navnlig i hospitaler, er steget yderligere, selv hvis virkningen af nye hepatitis C-behandlinger ikke medregnes.
- (8) På området for offentlige udbud klarer Spanien sig godt for så vidt angår kvaliteten af lovgivningen og adgangen til klageprocedurer. Der er gjort en indsats for at rationalisere offentlige udbud, navnlig via fælles udbudsmekanismer. Der er dog forskelle i gennemførelsen af offentlige udbud i forvaltningerne, og utilstrækkelige kontrolmekanismer hindrer en korrekt anvendelse af reglerne for offentlige udbud.

Antallet af formodede overtrædelser af EU's lovgivning om offentlige udbud, som Kommissionen i de seneste år er blevet gjort opmærksom på, har været relativt højt. Den spanske revisionsret har desuden afsløret en række svagheder, som f.eks. hyppig brug af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, gentagen brug af kontraktændringer, opsplitting af kontrakter i mindre dele samt upræcise og uklare udbudsdokumenter og administrative beslutninger.

- (9) Spanien har gjort betydelige fremskridt med at omstrukturere den finansielle sektor. Loven om sparekasser, der har til formål at styrke styringen af dem og mindske de kontrollerende andele, som ejes af bankfonde, er blevet gennemført. Gennemførelsen af omstruktureringsplaner for så vidt angår statsejede banker er godt i gang. Spaniens centralbank har ændret den eksisterende regnskabsordning for kreditinstitutter samt vedtaget nye rammer for det spanske kapitalforvaltningsselskab SAREB. Disse nye rammer vil gøre det muligt for SAREB at behandle værdiforringede aktiver korrekt og hjælpe med at afstemme dets restrukturerings- og afviklingspolitik til realistiske markedsforventninger.
- (10) De seneste års arbejdsmarkedsreformer har øget beskæftigelsens reaktionsevne i forhold til væksten, og der er kommet gang i jobskabelsen igen som følge af øget fleksibilitet og en vedvarende løntilbageholdenhed. Kollektive overenskomster har udgjort en støtte for denne udvikling, bl.a. i form af den brancheaftale, der blev indgået i juni 2015. Den nylige stigning i den samlede beskæftigelse har hovedsageligt haft form af tidsbegrænset ansættelse, skønt antallet af nyligt undertegnede ikketidsbegrænsede ansættelseskontrakter er langsomt stigende. Antallet af nye incitament til sikring af nye faste arbejdspladser er dog stadigvæk begrænset, og antallet af midlertidigt ansatte hører fortsat til de højeste i EU, samtidig med at der stadig kun er ringe muligheder for at gå fra en midlertidig til en fast ansættelseskontrakt. De midlertidige ansættelseskontrakters korte varighed begrænser incitamenterne til at investere i menneskelig kapital, hvilket hæmmer væksten i produktiviteten. Selv om ledigheden er hurtigt faldende, er den fortsat meget høj, navnlig blandt unge, og den gennemsnitlige varighed er stigende. Fortsætter langtidsledigheden med at være høj, risikerer den at forankre sig, hvilket indvirker negativt på arbejdsvilkår og sociale vilkår. Næsten 60 % af de langtidsledige er lavtkvalificerede, hvilket gør det nødvendigt at føre passende aktive og passive arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikker for at imødegå de udbredte misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og forhindre en forringelse af denne gruppes kvalifikationer. Ved udformningen af uddannelsesprogrammer er samspillet med arbejdsgiverne fortsat mangelfuldt.
- (11) Effektiviteten af aktiverings- og aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger afhænger i høj grad af de offentlige arbejdsformidlingers kapacitet til at udforme og tilbyde individualiseret støtte til modtagerne. Gennemførelsen af de nylige reformer af den aktive arbejdsmarkedspolitik skrider langsomt frem, og de offentlige arbejdsformidlingers kapacitet til at yde effektiv, individualiseret rådgivnings- og jobsøgningsbistand er stadig begrænset. Samarbejdet mellem de regionale offentlige arbejdsformidlinger og de private arbejdsformidlingskontorer er fortsat begrænset. Desuden afviger samarbejdet mellem arbejdsformidlingerne og socialforvaltningerne fra region til region, hvilket hæmmer ydelsen af koordineret støtte til dem, der er længere væk fra arbejdsmarkedet, navnlig mindstelønsmodtagere. Der er betydelige forskelle mellem regionerne for så vidt angår indkomststøtteordninger, f.eks. i formidlingen af støtten, kravene til støtteberettigelse, dækningen og tilstrækkeligheden, samtidig med at det er vanskeligt at overføre sociale ydelser,

hvilket hæmmer den tværregionale jobmobilitet. Hertil kommer, at kendskabet til overgang til beskæftigelse under mindstelønsordninger er forholdsvis begrænset. Spanien er i øjeblikket ved at udarbejde en landsdækkende oversigt over nationale og regionale indkomststøtteordninger, både på nationalt og regionalt plan. Selv om der er truffet visse foranstaltninger, er effektiviteten af familie- og boligydelse til at mindske fattigdom fortsat begrænset, og manglen på en passende og økonomisk overkommelig barnepleje og langtidspleje afholder især kvinder fra at tage et job.

- (12) De hastigt skiftende forhold i beskæftigelsens sektorspecifikke sammensætning, som Spanien har oplevet siden 2008, har ført til et stigende antal misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer. Det generelt set lave kvalifikationsniveau vanskeliggør overgangen til aktiviteter med større værditilvækst og hæmmer væksten i produktiviteten. Trods de videregående uddannelsers høje gennemførelsesniveau stemmer udbuddet af kvalifikationer ikke tilstrækkeligt overens med arbejdsmarkedets behov, og graden af beskæftigelseegnethed for personer, der netop har færdiggjort en videregående uddannelse, hører til de laveste i Europa, med en betydelig del i beskæftigelse, der ikke kræver universitetsuddannelse. Selv om der i løbet af seneste fem år er sket en mindre forbedring, som til dels skyldes initiativer til fremme af erhvervslivets repræsentation i universitetsbestyrelserne, er samarbejdet mellem universiteter og virksomheder fortsat mangelfuldt. Akademikernes begrænsede mobilitet, universiteternes rigide forvaltning og de administrative hindringer, som kontorerne for overførsel af forskningsresultater (Oficinas de transferencia de resultados de investigación) står over, hindrer tilsammen et tættere samarbejde.
- (13) Forsknings- og innovationspolitikken i Spanien står over for adskillige udfordringer. Samspelet mellem offentlig og privat forskning er mangelfuldt. På baggrund af relativt få innovative virksomheder og begrænsede incitamenter til samarbejde mellem offentlige forskningsinstitutter og virksomheder er Spaniens FoU-intensitet (udgifter til forskning og udvikling i forhold til BNP) og innovationsresultater fortsat faldende. Med hensyn til de fleste innovationsindikatorer for virksomheder præsterer Spanien for lidt. Forskellen mellem udgifterne til FoU-intensiteten sammenlignet med EU som helhed er særlig signifikant for så vidt angår den private sektors investering i FoU (0,6 % i Spanien i forhold til 1,3 % i EU som helhed). Anvendelsen af venturekapital er stadig ikke udbredt i Spanien, især i iværksætterfasen. Den ringe koordinering af FoU-politikker i Spanien har ført til et fragmenteret, regionalt landskab af organer og programmer til fremme af innovationsaktiviteter og samarbejde mellem forskningsinstitutter og virksomheder, hvilket udgør en stor udfordring for virksomhederne, navnlig mindre virksomheder. Den lave deltagelse af virksomheder i innovationsaktiviteter kan tyde på, at der mangler innovationsvenlige rammebetingelser og incitamenter. Som Udvalget for det Europæiske Forskningsrum og Innovation (ERAC) fremhævede i sin peerevaluering fra 2014 af det spanske forsknings- og innovationssystem, er de fleste vellykkede offentlige forskningssystemer drevet af en højere grad af evaluering og ansvarlighed, end der er i Spanien. Her er tildelingen af offentlige midler til FoU-aktiviteter på universiteter og i offentlige forskningsorganer normalt ikke resultatbaseret, hvilket mindsker incitamenterne til at forbedre kvaliteten og relevansen af videnskabelige resultater.
- (14) De spanske virksomheders beskedne gennemsnitlige størrelse er med til at forklare økonomiens vedvarende lave produktivitet. Virksomhedsvækst kombineret med forbedringer for så vidt angår menneskelig kapital, innovation, teknologi, adgang til

finansiering og effektive retlige rammer vil kunne stimulere den samlede produktivitet. I 2015 blev virksomhedsinvesteringen styrket gennem bl.a. dynamiske efterspørgselsforhold, lave låneomkostninger og erhvervslivets og husholdningernes løbende genoprettelse af balancen. Spanien har truffet adskillige foranstaltninger for at lette virksomhedsvæksten. En nyligt vedtaget lov om virksomhedsfinansiering forventes f.eks. at lette adgangen til finansiering for små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Det er desuden nu blevet obligatorisk at foretage en forudgående vurdering af en ny lovgivnings potentielle indvirkning på SMV'er. Det tager dog stadig relativt lang tid at etablere en virksomhed og iværksætte visse økonomiske aktiviteter, og der kræves stadig mange tilladelser.

- (15) De betydelige regionale forskelle i Spanien hvad angår lovgivningspraksis, herunder på området for erhvervstilladelser, kan hindre en virksomheds vækst. Loven om markedsenhed har til formål at mindske hindringerne for adgangen til og udøvelsen af økonomiske aktiviteter i de spanske regioner samt at forbedre de lovgivningsmæssige rammer. Potentielt set kan den i betydelig grad medvirke til at fjerne hindringerne for investeringer og fremme erhvervstilladelser, forretningsaktiviteter og virksomhedsvækst. De regionale forvaltninger er dog langsomme om at gennemføre loven, selv om den har fundet anvendelse i tre år. Det samme gælder fordelene ved detailsektorreformen af 2014, som afhænger af de regionale forvaltningers vedtagelse af de fornødne gennemførelsesretsakter. Fjernelsen af hindringerne for adgangen til sektoren for liberale tjenesteydelser vil herudover formentlig forbedre produktiviteten i andre sektorer, der gør brug af disse input. Ud over gennemførelsen af servicedirektivet i spansk ret er der ikke sket fremskridt med hensyn til horisontale reformer af retsgrundlaget for lovregulerede erhverv og faglige sammenslutninger, med undtagelse af certificeringen af projekter i faglige råd. Den reform, der var planlagt som led i de på hinanden følgende nationale reformprogrammer, er ikke blevet vedtaget. Formålet med denne reform var at fastsætte de erhverv, der kræver registrering i en faglig organisation, øge gennemsigtigheden og ansvarligheden i faglige organisationer, åbne op for aktiviteter, der uretmæssigt er forbeholdt bestemte faggrupper, og sikre markedets enhed i forbindelse med adgangen til og udøvelsen af liberale erhverv i Spanien.
- (16) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en analyse af Spaniens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Spanien i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Spanien, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger. De henstillinger, der afgives som led i Det Europæiske Semester, er afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor.
- (17) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Spaniens stabilitetsprogram, og dets holdning<sup>11</sup> afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (18) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets

---

<sup>11</sup> I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 er afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor,

HENSTILLER, at Spanien i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre en varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2017 i form af en nedbringelse af det offentlige underskud til 3,7 % af BNP i 2016 og til 2,5 % af BNP i 2017 ved at træffe de nødvendige strukturelle foranstaltninger og anvende alle uventede indtægter til at nedbringe underskuddet og gælden. Dette svarer til en forbedring af den strukturelle saldo på 0,25 % af BNP i 2016 og på 0,5 % af BNP i 2017. Gennemføre de i den finanspolitiske rammelov fastsatte værktøjer på samtlige forvaltningsniveauer. Styrke kontrolmekanismerne for offentlige udbud og koordineringen af politikkerne for offentlige udbud på samtlige forvaltningsniveauer.
2. Træffe yderligere foranstaltninger til at forbedre arbejdsmarkedsintegrationen ved at fokusere på individualiseret støtte og styrke effektiviteten af uddannelsesforanstaltninger. Øge de regionale arbejdsformidlingers kapacitet og styrke disses koordinering med socialforvaltningerne. Afhjælpe mangler og forskelle i minimumsindkomstordninger og forbedre familiestøtteordninger, herunder adgangen til barnepleje og langtidspleje af høj kvalitet.
3. Træffe yderligere foranstaltninger til at forbedre arbejdsmarkedsrelevansen af videregående uddannelser, bl.a. ved at skabe incitamenter til samarbejde mellem universiteter, virksomheder og forskningsmiljøer. Øge resultatbaseret finansiering af offentlige forskningsorganer og universiteter og fremme FoU-investering i den private sektor.
4. Fremskynde gennemførelsen af loven om markedsenhed på regionalt plan. Sikre at de selvstyrende regioner gennemfører de reformforanstaltninger, der er vedtaget for detailsektoren. Vedtage den planlagte reform af liberale tjenesteydelser og faglige sammenslutninger.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne*

*Formand*