



Bruxelles, den 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

**om at pålægge Spanien en bod for ikke at have truffet virkningsfulde foranstaltninger til
at rette op på et uforholdsmæssigt stort underskud**

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om at pålægge Spanien en bod for ikke at have truffet virkningsfulde foranstaltninger til at rette op på et uforholdsmæssigt stort underskud

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet, særlig artikel 6, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Rådet fastslog ved afgørelse af 12. juli 2016, at Spanien ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud som reaktion på Rådets henstilling af 21. juni 2013 i henhold til traktatens artikel 126, stk. 7.
- (2) I forlængelse af Rådets afgørelse i henhold til traktatens artikel 126, stk. 8, om, at Spanien ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud, bør Kommissionen henstille til Rådet at pålægge en bod.
- (3) Den bod, der skal pålægges Spanien, bør i princippet beløbe sig til 0,2 % af landets BNP i det foregående år, men beløbet kan reduceres eller annulleres, hvis der foreligger exceptionelle økonomiske omstændigheder, eller hvis den berørte medlemsstat fremsætter en begrundet anmodning herom.
- (4) Spaniens BNP i 2015 beløb sig til 1 081,19 mia. EUR. 0,2 % af det BNP svarer således til 2 162,38 mio. EUR.
- (5) I henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1173/2011 forstås ved "exceptionelle økonomiske omstændigheder" omstændigheder, hvor et offentligt underskud, der overskrider referenceværdien, anses for at være exceptionelt i henhold til artikel 126, stk. 2, litra a), andet led, i TEUF og som nærmere fastlagt i forordning (EF) nr. 1467/97. I henhold til sidstnævnte forordning er en sådan overskridelse exceptionel, når den er en følge af i) en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for den pågældende medlemsstats kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser, eller ii) et alvorligt økonomisk tilbageslag forstået som en negativ årlig BNP-vækstrate eller et akkumuleret produktionstab i en langvarig periode med meget lav årlig vækst i BNP i forhold til potentialet.
- (6) En vurdering af forholdene i Spanien ud fra ovennævnte betingelser fører til følgende konklusion:
 - Efter ti på hinanden følgende kvartaler med negativ vækst i BNP i faste priser opstod der igen økonomisk vækst i Spanien i tredje kvartal af 2013. Væksten i BNP i faste priser nåede op på 1,4 % i 2014 og steg til 3,2 % i 2015. Ifølge Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2016 forventes der en vækst i BNP i faste priser på 2,9 % i 2016. Dette er en opadgående revision på 0,3 procentpoint sammenlignet med Kommissionens prognose fra foråret 2016 takket være et højere offentligt og privat forbrug end forventet i årets første kvartal. Følgelig har der

ikke været et alvorligt økonomisk tilbageslag i den periode, der er omfattet af Rådets henstilling af 21. juni 2013 (dvs. 2013-2016).

- Desuden forekom der ingen usædvanlige begivenheder uden for regeringens kontrol med store konsekvenser for de offentlige finanser i løbet af 2013-2016. Selv om den spanske inflation var overraskende lav og endda negativ i 2014, var dens indvirkning på de offentlige finanser ikke nævneværdig, da den i vidt omfang blev opvejet af en højere end forventet vækst i BNP i faste priser med hurtig jobskabelse og en skattetung vækstsammensætning til fordel for nedbringelse af underskuddet.
- (7) Derfor optræder der ingen exceptionelle økonomiske omstændigheder, der kan berettige en nedsættelse af boden.
 - (8) Den 13. juli 2016 fremsendte Spanien en begrundet anmodning til Kommissionen om at henstille, at Rådet fastsætter boden til nul. Til støtte for sin anmodning gav Spanien følgende begrundelser:
 - (9) Spanien minder om landets vigtige resultater med gennemførelsen af en vidtfavnende reformdagsorden trods af en meget vanskelig økonomisk situation, der viste sig at være afgørende, idet den understøttede et stærkt opsving i den økonomiske aktivitet og jobskabelsen samt korrektionen af akkumulerede ubalancer. Det fremhæver også den betydelige finanspolitiske indsats i kølvandet på krisen og de negative følger af en lav og endog negativ inflation for den finanspolitiske tilpasningsproces og økonomien som helhed. Der rejses også metodologiske spørgsmål vedrørende det forhold, at den nuværende metode til vurdering af overholdelse af stabilitets- og vækstpagten øjensynligt ikke kan tage hensyn til negative overraskelser med hensyn til inflation eller præcist kan måle den potentielle BNP-vækst i Spaniens tilfælde. Endelig rapporteres der om foranstaltninger og tilsagn med henblik på at mindske det offentlige underskud i 2016, og tilsagnet om at rette op på det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2017 bekræftes.
 - (10) En vurdering af ovennævnte argumenter fører til nedenstående betragtninger.
 - (11) Spansk økonomi har oplevet en voldsom vending i de seneste år, bl.a. takket være de reformer, der er blevet gennemført i en vanskelig økonomisk kontekst, og som har bidraget til at mindske de eksisterende stivheder på arbejds- og produktmarkederne. Den vellykkede gennemførelse af programmet for finansiel bistand til rekapitalisering af finansieringsinstitutter i Spanien i begyndelsen af 2014 og de store strukturelle reformer, som er blevet gennemført sideløbende hermed, skabte et solidt grundlag for den økonomiske genopretning. Også efter afslutningen af programmet fortsatte Spanien med at gennemføre strukturreformer, herunder en reform af insolvensreglerne, færdiggørelse af omstruktureringen af banksektoren, en reform af den offentlige forvaltning og oprettelse af et uafhængigt finanspolitisk råd. Den monetære politik og styrkelsen af rammerne for styringen af euroområdet banede vej for en ny kapitaltilstrømning og bedre finansieringsvilkår. Efterhånden som væksten genopstod i anden halvdel af 2013, skred den interne og eksterne tilpasning fremad, hvilket blev understøttet af en forbedret konkurrenceevne takket være de gennemførte reformer. Opsvinget er ledsaget af en stærk jobskabelse understøttet af løntilbageholdenhed og virkningen af arbejdsmarkedsreformer. Uanset fremskridtene med omlægningen af økonomien optræder der stadig store udfordringer, eftersom den fortsat store private og offentlige gæld som afspejlet i den meget betydelige nettogæld over for udlandet udsætter landet for risici forårsaget af ændringer i markedsklimaet, og en fortsat høj arbejdsløshed hæmmer den økonomiske tilpasning.

- (12) Skønt Spanien ikke traf virkningsfulde foranstaltninger til at rette op på det uforholdsmæssigt store underskud i overensstemmelse med Rådets henstilling af 21. juni 2013, bør det anerkendes, at Spanien allerede havde gjort en betydelig finanspolitisk indsats for at rette op på det uforholdsmæssigt store budgetunderskud i 2012 og, om end i mindre omfang, i 2013. Den konsolideringstræthed, der blev fremhævet i Rådets afgørelse af 12. juli 2016, fulgte i kølvandet på denne betydelige finanspolitiske strukturelle indsats og indtraf efter vanskelige økonomiske forhold, som påvirkede den sociale samhørighed. Trods det store opsving i økonomien siden tredje kvartal af 2013 vedblev Spanien med at opleve ugunstige økonomiske forhold i den periode, der er omfattet af Rådets sidste henstilling. Outputgabene nåede op på -8,5 % af det potentielle BNP i 2013, og trods en hurtig forbedring var det med -4,0 % stadig stærkt negativt i 2015. Arbejdsløsheden toppede på 26,1 % i 2013, og den sociale udstødelse og ulighed blev forværret i kølvandet på krisen, hvilket bragte den samlede andel af personer truet af fattigdom eller social udstødelse op på 29,2 % i 2014, hvilket er blandt de højeste i EU.
- (13) Skønt nogle af de foranstaltninger, der er truffet de seneste år, har haft en negativ direkte indvirkning på de offentlige finanser, kan de bidrage til vækst og beskæftigelse på mellemlang til lang sigt og til at sikre holdbarhed i de offentlige finanser. Fritagelser for og nedslag i socialsikringsbidragene medvirkede til at fastholde det offentlige underskud, men var i et vist omfang også til gavn for den sociale samhørighed, idet de var rettet mod lavindkomstgrupper, de mindre kvalificerede arbejdstagere og personer på nye faste kontrakter. Selv om de er underfinansieret, tjener de skattereformer, der blev vedtaget i slutningen af 2014, til at gøre skattestrukturen mere vækstfremmende og forbedre skatteforvaltningen og ligheden.
- (14) For 2016 har den spanske regering i sin rolle som forretningsministerium truffet underskudsreducerende foranstaltninger som opfølgning på Kommissionens henstilling af 9. marts 2016 vedrørende de foranstaltninger, Spanien skal træffe for at sikre en rettidig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, hvilket hilses velkommen. Med henblik på at implementere bestemmelserne i den nationale lovgivning, der tjener til at påtvinge regionale regeringer finanspolitisk disciplin, forpligtede regeringen den 6. april tolv regionale regeringer til at godkende nedskæringer i budgetbevillingerne for at sikre overholdelse af deres underskudsmål for 2016. Skønt de udgiftsbegrænsninger for 2016, som disse regeringer har vedtaget hidtil, ligger langt under de forventede beløb, der blev præsenteret i stabilitetsprogrammet for 2016, har den spanske centralregering godkendt budgetnedskæringer på omkring 0,2 % af BNP. Den 13. juli bebudede det spanske forretningsministerium, at det var fast besluttet på at træffe yderligere underskudsreducerende foranstaltninger. På indtægtssiden er der planer om at ændre selskabsskatteloven, så snart der er dannet en ny regering, for at kompensere for det indtægtstab på ca. 0,5 % af BNP, der forventes i 2016 som følge af ændringerne af forordningen om ratebetaling (*pagos fraccionados*) af selskabsskat, der skal sikre, at selskabsskatteindtægterne når op på det niveau, der forventes i stabilitetsprogrammet for 2016. På udgiftssiden kan fremrykningen af afslutningsdatoen for centralregeringens regnskabsår, der blev vedtaget den 14. juli, medvirke til at begrænse udgifterne i anden halvdel af 2016. Der knytter sig imidlertid stadig betydelige risici til gennemførelsen af disse foranstaltninger, navnlig for så vidt angår parlamentets rettidige vedtagelse af de påkrævede ændringer af selskabsskatteloven, og hvor vidt de vil være tilstrækkelige til at opveje det forventede fald i selskabsskatteindtægter. Regeringen har også forpligtet sig til at træffe yderligere foranstaltninger mod skattesvig.

- (15) I Spaniens begrundede anmodning til Kommissionen fremhæves også de negative følger af en lav og endog negativ inflation for den finanspolitiske tilpasningsproces og økonomien som helhed. Som også anført i Rådets afgørelse af 12. juli 2016 lå den spanske inflation i 2013-2015 (som målt ved BNP-deflatoren) et godt stykke under gennemsnittet i henstillingens makroøkonomiske basisscenario (den var endda negativ i 2014, nemlig $-0,4\%$). Den lave eller sågar negative inflations indvirkning på Spaniens finanspolitiske resultater blev dog stort set opvejet af en vækst i BNP i faste priser, der var højere end forventet.
- (16) Spanien rejser også metodologiske spørgsmål vedrørende det forhold, at den nuværende metode til vurdering af overholdelse af stabilitets- og vækstpagten øjensynligt ikke kan tage hensyn til negative overraskelser med hensyn til inflation eller præcist kan måle den potentielle BNP-vækst i Spaniens tilfælde. Hvad angår den mulige undervurdering af den strukturelle indsats i Spanien, erindres der om, at ved beregningen af den potentielle vækst anvender Kommissionen den i fællesskab aftalte og af Rådet godkendte produktionsfunktionsmetode. Med hensyn til virkningen af negativ inflation anerkender Kommissionen i sit analysearbejde, at den aftalte metode til finanspolitisk overvågning, der er baseret på korrektionen af tallene for den samlede saldo ved hjælp af potentielle outputskøn, i tilfælde af negative inflationsstød kan føre til en undervurdering af den strukturelle indsats. Denne tilgang suppleres imidlertid af en såkaldt "bottom-up" måling af den finanspolitiske indsats, som vurderer, om udgiftsmålene er nået, og om de planlagte diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden er gennemført. I modsætning til ændringen i den strukturelle saldo vil denne "bottom-up" tilgang sandsynligvis overvurdere den finanspolitiske indsats efter et inflationshæmmende stød. I Spaniens tilfælde viser anvendelsen af en sådan bottom-up metode, at der ikke blev leveret en kumuleret indsats i årene 2013-2015, mens der blev anbefalet en kumulativ strukturel indsats på $3,0\%$ af BNP.
- (17) I lyset af Spaniens begrundede anmodning og under hensyn til ovenstående punkter, navnlig de dybe strukturelle reformer, som den spanske regering har gennemført siden 2012, og som stadig er gældende, det udfordrende økonomiske klima i den periode, der er omfattet af Rådets henstilling fra juni 2013, de underskudsreducerende tilsagn, der blev givet af det spanske forretningsministerium i sin begrundede anmodning, sammen med de konsolideringsforanstaltninger, der blev truffet efter Kommissionens henstilling af 9. marts 2016 vedrørende de foranstaltninger, Spanien skal træffe for at sikre en rettidig korrektion af landets uforholdsmæssigt store underskud, anses det for berettiget at annullere boden på $0,2\%$ af BNP —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den bod på $0,2\%$ af BNP, der skal pålægges Spanien for ikke at have truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på Rådets henstilling af 21. juni 2013, annulleres.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand