



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 11 juli 2016
(OR. en)

10793/16

ECOFIN 675
UEM 261

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft: BESLUIT VAN DE RAAD waarbij wordt vastgesteld dat Spanje geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013

BESLUIT (EU) 2016/... VAN DE RAAD

van

**waarbij wordt vastgesteld dat Spanje geen effectief gevolg heeft gegeven
aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 8,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren. Het stabiliteits- en groeipact omvat onder meer Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad¹, die is aangenomen om een snelle correctie van buitensporige overheidstekorten te bevorderen.
- (3) Op aanbeveling van de Commissie heeft de Raad op 27 april 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten dat er in Spanje een buitensporig tekort bestond, en overeenkomstig artikel 104, lid 7, van dat Verdrag een aanbeveling gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2012 te corrigeren. Sindsdien heeft de Raad drie aanbevelingen tot Spanje gericht (op 2 december 2009, 10 juli 2012 en 21 juni 2013) op basis van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarbij de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort is verlengd tot respectievelijk 2013, 2014 en 2016. In alle drie de aanbevelingen constateerde de Raad dat Spanje doeltreffende actie had ondernomen, maar dat er zich onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan².

¹ Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

² Alle documenten die verband houden met de buitensporigtekortprocedure inzake Spanje zijn te vinden op:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

- (4) In zijn aanbeveling van 21 juni 2013 heeft de Raad Spanje op basis van artikel 126, lid 7, van het Verdrag aanbevolen een nominaal tekort van 6,5% van het bbp in 2013, 5,8% van het bbp in 2014, 4,2% van het bbp in 2015 en 2,8% van het bbp in 2016 te bereiken, hetgeen overeenkwam met een verbetering van het structurele saldo van respectievelijk 1,1%, 0,8%, 0,8% en 1,2% van het bbp in de periode 2013-2016 op basis van de tot en met 2016 reikende voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie. Daartoe moest Spanje aanvullende maatregelen nemen ten belope van respectievelijk 2%, 1% en 1,5% van het bbp in 2014, 2015 en 2016. Verder is Spanje verzocht de volgende maatregelen te nemen: i) het versterken van de doeltreffendheid van het institutionele kader door de transparantie van de uitvoering van de wet inzake begrotingsstabiliteit verder te verbeteren en een onafhankelijke begrotingsraad op te richten die analyses uitvoert, adviseert en erop toeziet dat het begrotingsbeleid overeenkomt met de nationale en Uniebegrotingsregels, ii) het ondernemen van concrete stappen om het stijgende structurele tekort binnen het sociaizekerheidsstelsel in bedwang te houden, en iii) meer nadruk te leggen op het groeibevorderende karakter van de consolidatie, onder meer door systematische evaluaties van de uitgaven alsmede evaluaties van het belastingstelsel uit te voeren. Tot slot is er in de aanbeveling tevens op gewezen dat het voor het welslagen van de budgettaire consolidatiestrategie van belang was om, overeenkomstig de in de context van het Europees semester en de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden tot Spanje gerichte aanbevelingen van de Raad, de budgettaire consolidatie met omvattende structurele hervormingen te ondersteunen.
- (5) In de tot en met 2016 reikende voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie die aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 ten grondslag lagen, werd ervan uitgegaan dat de Spaanse economie in 2013 met 1,5% zou krimpen en in de drie daaropvolgende jaren weer zou groeien met achtereenvolgens 0,9%, 1,4% en 1,9%. De nominale bbp-groei werd geraamd op 0,1% en 2,0% in respectievelijk 2013 en 2014 en op 2,6% en 3,2% in de twee daaropvolgende jaren.

- (6) In zijn aanbeveling van 21 juni 2013 had de Raad 1 oktober 2013 vastgesteld als termijn voor het ondernemen van doeltreffende actie in overeenstemming met de bepalingen van artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Op 15 november 2013 concludeerde de Commissie op basis van haar najaarsprognoses 2013 dat Spanje effectief had voldaan aan de genoemde aanbeveling, maar wees zij op het gevaar van niet-inachtneming ervan in 2014. Op grond daarvan was de Commissie van oordeel dat op dat moment geen verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van Spanje noodzakelijk waren. Sindsdien is de buitensporigtekortprocedure opgeschort.
- (7) In daaropvolgende beoordelingen is opnieuw gewezen op het gevaar van niet-inachtneming van de genoemde aanbeveling. In juli 2014 heeft de Raad geconcludeerd dat de maatregelen ter ondersteuning van de begrotingsstrategie van het stabiliteitsprogramma van 2014 nader moesten worden gespecificeerd en dat aanvullende inspanningen vereist waren om te waarborgen dat volledig gevolg zou worden gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2015 concludeerde de Raad in juli 2015 dat er gevaar bestond dat Spanje niet zou voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Evenzo is in de adviezen van de Commissie over Spanjes ontwerp-begrotingsplannen voor 2014, 2015 en 2016 telkens geconcludeerd dat Spanje het risico liep dat het niet zou voldoen aan regels van het stabiliteits- en groeipact. Met name wees de Commissie op het gevaar dat de structurele inspanningen in de plannen minder zouden opleveren dan die welke door de Raad waren aanbevolen. Voorts wees de Commissie op het gevaar dat de streefcijfers voor het nominale tekort niet zouden worden gehaald.

- (8) Op 9 maart 2016 concludeerde de Commissie op basis van haar winterprognoses 2016 tevens dat er gezien de verwachting dat het tussentijdse streefcijfer van 4,2% van het bbp voor het nominale tekort van 2015 nog altijd significant zou worden overschreden en gezien het feit dat de tot dan toe gerealiseerde budgettaire inspanning ruim achterbleef bij de aanbevolen inspanning, gevaar bestond dat de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort niet zou worden gehaald. Op grond daarvan richtte de Commissie een aanbeveling tot Spanje om de inspanningen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013, op te voeren. Daartoe is Spanje aanbevolen om i) maatregelen te nemen om het buitensporige tekort tijdig en duurzaam te corrigeren, mede door in passende gevallen ten volle gebruik te maken van het preventieve en correctieve instrumentarium van de Spaanse stabiliteitswet om ontsporingen, op subcentraal overheidsniveau, van de streefcijfers die gelden voor het tekort, de schuld en op basis van de uitgavenregel, aan banden te leggen, en ii) in zijn geactualiseerde ontwerp-begrotingsplan 2016 of op zijn laatst in een speciaal hoofdstuk in zijn komende stabiliteitsprogramma 2016 verslag uit te brengen over de maatregelen die naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie zijn genomen.
- (9) Een nieuwe beoordeling van de actie die Spanje in reactie op de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 heeft ondernomen om het buitensporige tekort tegen 2016 te corrigeren, leidt tot de volgende conclusies:
- Op basis van de gegevens die Spanje in het voorjaar van 2016 heeft gemeld en de Commissie (Eurostat) op 21 april 2016 heeft gevalideerd, bedroeg het overheidstekort voor 2014 5,9% van het bbp en voor 2015 5,1% van het bbp, waarmee het boven de door de Raad vastgestelde tussentijdse streefcijfers van respectievelijk 5,8% en 4,2% van het bbp lag. Het feitelijke tekort voor 2014 werd negatief beïnvloed door een neerwaartse bijstelling van het nominale bbp die heeft plaatsgevonden ten tijde van de tweede btp-kennisgeving in oktober 2015, alsmede tekortverhogende maatregelen in de financiële sector ten belope van 0,1% van het bbp. Een expansief begrotingsbeleid in 2015 heeft het begrotingsresultaat sterk beïnvloed.

- Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie wordt de mutatie van het structurele saldo in 2015 geraamd op -1,0% van het bbp, hetgeen duidelijk minder is dan de door de Raad aanbevolen 0,8% van het bbp. De cumulatieve mutatie van het structurele saldo over de periode 2013-2015 bedroeg 0,6% van het bbp. Daarmee is deze duidelijk achtergebleven bij de door de Raad aanbevolen 2,7% van het bbp. Bovendien bedraagt de structurele inspanning, na correctie voor de effecten van de herziene groei van de potentiële output en voor ontvangstenmeevallers of -tegenvallers ten opzichte van het basisscenario van de aanbeveling, -0,7% van het bbp in 2015 en -0,2% van het bbp over de periode 2013-2015, hetgeen beduidend minder is dan de aanbevolen inspanning. Als gemeten wordt volgens de bottom-upmethode bedraagt de budgettaire inspanning -0,5% van het bbp in 2015 en blijkt er over de periode 2013-2015 geen inspanning te zijn geweest, terwijl de aanbevolen inspanning respectievelijk 1% en 3% van het bbp bedroeg. De consolidatiemaatregelen, zoals in het kader van de hervorming van het overheidsapparaat en de pensioenregeling, waren ontoereikend om de gevolgen op te vangen van een aantal expansiemaatregelen die in 2015 zijn uitgevoerd, zoals de verlaging van de inkomstenbelasting en een gedeeltelijke betaling van de eerder geschrapte kerstgratificatie.

- In de periode 2013-2015 lag de Spaanse inflatie (zoals gemeten aan de hand van de bbp-deflator) beduidend onder die in het macro-economische basisscenario van de aanbeveling (en was zelfs negatief in 2014, namelijk -0,4%), hetgeen de verwezenlijking van de begrotingsdoelstellingen bemoeilijkte. Het negatieve effect van een lage of zelfs negatieve inflatie op de Spaanse begrotingsresultaten werd echter grotendeels gecompenseerd door een meevallende reële bbp-groei, die mede te danken was aan hervormingen die waren doorgevoerd in reactie op de crisis en de succesvolle afronding van het programma voor financiële bijstand. Ondanks een minder dynamische ontwikkeling van de bbp-deflator bleek het nominale bbp in 2015 slechts 1% lager dan in het basisscenario was verwacht, dit omdat het reële bbp in dezelfde periode veel sneller is gegroeid. Voorts kon het tekort teruglopen dankzij de snelle schepping van arbeidsplaatsen en een samenstelling van de groei die veel belastingontvangsten genereert.

- In 2014 en 2015 heeft Spanje dankzij een klimaat van lage rentetarieven en een sterker dan verwacht economisch herstel, mede dankzij hervormingen naar aanleiding van de crisis, de geslaagde afronding van het programma voor financiële bijstand en gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zijn algemene overheidstekort weten te verminderen. Tegelijkertijd werd het proces van budgettaire consolidatie belemmerd door een verrassende negatieve inflatie ten opzichte van het macro-economische scenario van de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013. Meevallers, vooral in 2015, zijn echter niet gebruikt om het tekort sneller terug te dringen. In plaats daarvan is het begrotingsbeleid versoepeld, met name door de belastinghervorming en de dynamische groei van de uitgaven.

- (10) In de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie wordt gerekend op een algemeen overheidstekort van 3,9% van het bbp in 2016 en 3,1% van het bbp in 2017. In het stabiliteitsprogramma 2016 wordt gestreefd naar een tekort van respectievelijk 3,6% en 2,9% van het bbp in respectievelijk 2016 en 2017. Spanje ligt dus niet op schema om zijn buitensporige tekort in 2016 tijdig en duurzaam te corrigeren. De overheidsschuldquote is licht teruggelopen van 99,3% in 2014 naar 99,2% in 2015, hetgeen te danken was aan de nettoverkoop van financiële activa die het effect van een sneller dan het nominale bbp groeiend tekort meer dan neutraliseerde. Volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal de schuldquote in 2016 weer oplopen tot 100,3% en daarna teruggelopen.
- (11) In 2012 is het begrotingskader van Spanje versterkt om onder andere afwijkingen te voorkomen en ervoor te zorgen dat de respectieve streefcijfers die gelden voor het tekort, de schuld en op basis van de uitgavenregel, door alle overheidsniveaus worden gehaald. Sinds de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 heeft Spanje zijn binnenlandse begrotingskader verder versterkt door de stabiliteitswet van 2012 te wijzigen om te voorzien in prikkels voor overheden om betalingsachterstanden van de publieke sector bij commerciële leveranciers terug te dringen, en door in november 2013 een onafhankelijke begrotingsinstelling (AIReF) op te richten. Hoewel de Spaanse stabiliteitswet een instrumentarium bevat om afwijkingen van de binnenlandse budgettaire streefcijfers te voorkomen en te corrigeren, heeft de ervaring in 2014 en 2015 echter geleerd dat er ruimer gebruik van had kunnen worden gemaakt. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie van 9 maart 2016 is de Spaanse regering begonnen met de handhaving van de corrigerende bepalingen in de stabiliteitswet voor regionaal bestuur die nog niet ten uitvoer waren gelegd. Bovendien heeft de centrale regering voor 2 miljard EUR bezuinigd.

- (12) In december 2013 heeft Spanje een hervorming goedgekeurd in de vorm van een herziening van de pensioenindexatie en een automatische aanpassing vanaf 2019 van de nieuwe pensioenen van toekomstige gepensioneerden om rekening te houden met de levensverwachting. Bovendien wordt sinds juni 2013 gewerkt aan een hervorming van het overheidsapparaat met het oog op efficiëntieverhogingen. Tegelijkertijd heeft Spanje in 2014 een hervorming van de vennootschaps- en de personenbelasting goedgekeurd, die een aantal positieve aspecten had, zoals in het geval van de verkleining van de belastingwig, maar die niet volledig gefinancierd was.
- (13) Dit leidt tot de conclusie dat de reactie van Spanje op de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 ontoereikend was. Spanje heeft het tussentijdse streefcijfer voor het nominale tekort in 2015 niet gehaald en maakt in 2016 volgens de prognoses geen eind aan zijn buitensporige tekort. De budgettaire inspanning blijft duidelijk achter bij hetgeen de Raad heeft aanbevolen, en het expansief begrotingsbeleid is in 2015 zelfs versoepeld,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Spanje heeft geen effectief gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
