



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 2 augustus 2016  
(OR. en)

11552/16

ECOFIN 742  
UEM 282

#### **WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN**

---

Betreft: BESLUIT VAN DE RAAD tot aanmaning van Spanje om maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die nodig wordt geacht om de buitensporigtekortsituatie te verhelpen

---

**BESLUIT (EU)... VAN DE RAAD**

**van...**

**tot aanmaning van Spanje om maatregelen te treffen  
om het tekort te verminderen in de mate die nodig wordt geacht  
om de buitensporigtekortsituatie te verhelpen**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 9,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) 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 Raad<sup>1</sup>, die is aangenomen om een snelle correctie van buitensporige overheidstekorten te bevorderen.
- (3) Op 27 april 2009 heeft de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG) besloten dat er in Spanje een buitensporig tekort bestond, en overeenkomstig artikel 104, lid 7, VEG een aanbeveling gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in 2012 te corrigeren. Sindsdien heeft de Raad op grond van artikel 126, lid 7, VWEU drie nieuwe aanbevelingen tot Spanje gericht (nl.op 2 december 2009, 10 juli 2012 en 21 juni 2013), waarbij de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort werd verlengd tot respectievelijk 2013, 2014 en 2016. In elk van de drie aanbevelingen was de Raad van oordeel dat Spanje doeltreffende actie had ondernomen, maar dat er zich onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Alle documenten met betrekking tot de buitensporigtekortprocedure van Spanje zijn te vinden op:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/spain\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm)

- (4) Overeenkomstig artikel 126, lid 8, VWEU heeft de Raad op 12 juli 2016 besloten dat Spanje geen effectief gevolg aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013 had gegeven.
- (5) Overeenkomstig artikel 10, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet de Raad, indien de maatregelen niet door een deelnemende lidstaat ten uitvoer worden gelegd of naar het oordeel van de Raad ontoereikend zijn, onmiddellijk een besluit op grond van artikel 126, lid 9, VWEU nemen.
- (6) De Commissie heeft haar voorjaarsprognoses 2016 geactualiseerd met informatie die tot en met 19 juli 2016 beschikbaar was. Op basis daarvan is de voorspelling van de reële bbp-groei voor 2016 met 0,3 procentpunt opwaarts bijgesteld in vergelijking met de oorspronkelijke voorjaarsprognoses, nl. tot 2,9 %. Voor 2017 was er sprake van een neerwaartse herziening (nl. van 2,5 % in het voorjaar tot 2,3 %). Voor 2018 wordt een reële bbp-groei van 2,1 % verwacht. Ter vergelijking: in 2015 bedroeg de groei 3,2 %. Bijgevolg wordt aangenomen dat de economische groei zal afzwakken, maar robuust zal blijven omdat de hervormingen die in reactie op de crisis zijn doorgevoerd, en de geslaagde afronding van het programma voor financiële bijstand nog altijd in positieve zin doorwerken. Het herstel blijft gepaard gaan met een aanzienlijke schepping van arbeidsplaatsen tegen de achtergrond van een voortgezette loonmatiging en onder de gunstige invloed van de arbeidsmarkthervormingen. Ook de lage olieprijsen zijn bevorderlijk voor de groei. Tegelijkertijd wordt aangenomen dat de inflatie in 2016 op -0,3 % zal uitkomen. Aan de groeiprognoses zijn echter neerwaartse risico's verbonden, vooral vanaf 2017. Deze hebben onder meer te maken met de uitkomst van het referendum in het Verenigd Koninkrijk over haar lidmaatschap van de Unie, dat de onzekerheid heeft vergroot, met mogelijke negatieve gevolgen voor de handel en de binnenlandse vraag.

- (7) Volgens de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal het overheidstekort naar verwachting dalen tot 4,6 % van het bbp in 2016, 3,3% van het bbp in 2017 en 2,7 % van het bbp in 2018 (in vergelijking met de in het stabiliteitsprogramma vastgelegde doelstellingen van 3,6 %, 2,9 % en 2,2 % van het bbp in respectievelijk 2016, 2017 en 2018 en een verwacht werkelijk tekort van 3,9 % van het bbp in 2016 en 3,1 % van het bbp in 2017 in de oorspronkelijke voorjaarsprognoses). De hogere tekortvoorspelling is ten dele toe te schrijven aan het feit dat in de geactualiseerde Commissieprognoses met een geringer bedrag aan in reactie op de Commissieaanbeveling van maart 2016 op centraal en regionaal overheidsniveau genomen uitgavenbeperkende maatregelen (0,2 % van het bbp) rekening wordt gehouden dan in het stabiliteitsprogramma was voorspeld (0,4 % van het bbp); dat komt omdat sommige van die maatregelen nog niet genoeg zijn uitgewerkt om te worden meegenomen in de Commissieprognoses, die zijn gebaseerd op de gebruikelijke aanname dat het beleid ongewijzigd blijft. Het verschil is echter vooral terug te voeren op wijzigingen die in het rechtskader van de vennootschapsbelasting zijn aangebracht en die in 2016 tot lagere vooruitbetalingen door ondernemingen ("*pagos fraccionados*") leiden. De daling van de vooruitbetalingen is niet gekwantificeerd in het stabiliteitsprogramma en is pas in april, bij de betaling van de eerste tranche, aan het licht gekomen, d.w.z. na de afsluitdatum van de voorjaarsprognoses. In de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie wordt deze daling in 2016 op 0,5 % van het bbp geraamd. Aangezien de bovenbedoelde wijzigingen in een permanent uitstel van de belastingbetalingen maar niet in een verandering van het belastingtarief of de belastinggrondslag resulteren, zullen zij wellicht geen effect op de opbrengst van de vennootschapsbelasting sorteren wanneer wederom een nieuwe stabiele situatie wordt bereikt (vanaf 2017). In 2016 leiden zij tot een tijdelijk verlies aan belastinginkomsten, dat in de geactualiseerde voorjaarsprognoses als een eenmalige gebeurtenis is aangemerkt.

Voor 2017 zijn de verschillen tussen de geactualiseerde voorjaarsprognoses en het stabiliteitsprogramma terug te voeren op de slechter dan verwachte uitgangspositie en op het feit dat de in reactie op de Commissieaanbeveling van maart 2016 genomen bezuinigingsmaatregelen nog niet voldoende zijn uitgewerkt om in aanmerking te worden genomen op basis van de gebruikelijke aanname dat het beleid ongewijzigd blijft. Verwacht wordt dat het structurele tekort in 2016 en 2017 met respectievelijk 0,4 % en 0,1 % van het bbp toeneemt en in 2018 ongewijzigd blijft. In 2016 is de voorspelde stijging van het structurele tekort echter ten dele het gevolg van het feit dat de huidige inflatievooruitzichten en de thans verwachte nominale bbp-groei lager zijn dan die welke aan de begroting voor 2016 ten grondslag liggen, waardoor de structurele overheidsinkomsten ongunstig zijn beïnvloed maar de uitgaven niet konden worden aangepast.

- (8) De bruto overheidsschuldquote is opgelopen van 36 % in 2007 tot circa 99 % in 2014. In 2015 bleef de schuldquote min of meer stabiel omdat de nettoverkoop van financiële activa het negatieve effect van een sneller dan het nominale bbp groeiend tekort neutraliseerde. Volgens de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie bereikt de schuldquote in 2017 een piek van 100,6 % van het bbp, terwijl in de oorspronkelijke voorjaarsprognoses werd aangenomen dat de schuld in 2016 met 100,3 % van het bbp een hoogtepunt zou bereiken. Hoewel er geen onmiddellijk gevaar lijkt te bestaan dat de Spaanse begroting door deze hoge schuldquote onder druk komt te staan, zullen de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn duidelijk toenemen als de begrotingssituatie niet verbetert. Op langere termijn zullen de risico's voor de houdbaarheid van de begroting afnemen dankzij het positieve effect van de verlagingen van de leeftijdsgebonden uitgaven.

- (9) Krachtens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet de Raad in het overeenkomstig artikel 126, lid 9, VWEU vastgestelde besluit met de aanmaning om maatregelen te treffen om het tekort te verminderen, eisen dat de lidstaat jaarlijkse begrotingsdoelstellingen realiseert die op grond van de aan de aanmaning ten grondslag liggende prognoses stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5 % van het bbp in zijn conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen. Het feit dat dat besluit in de tweede helft van het jaar is vastgesteld, houdt echter in dat een grotere budgettaire inspanning zal moeten worden geleverd om een gegeven jaarlijkse verbetering van het structurele saldo te bewerkstelligen. Ook moet worden bedacht dat in het basisscenario voor het nieuwe aanpassingstraject wordt uitgegaan van een verslechtering van het structurele tekort met 0,4 % van het bbp, hetgeen ten dele is toe te schrijven aan het feit dat de inflatie lager is uitgevallen dan is voorspeld in het scenario dat aan de begroting voor 2016 ten grondslag lag een gebeurtenis die grotendeels buiten de macht van de overheid valt. In het licht daarvan lijkt het passend in 2016 geen verdere structurele maatregelen te verlangen.
- (10) Gezien het feit dat in 2016 geen verdere structurele maatregelen dienen te worden verlangd, zou het gunnen van een extra jaar aan Spanje om zijn buitensporige tekort te corrigeren (wat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad de regel is), in 2017 een jaarlijkse verbetering van het structurele saldo vergen waarvan een te negatief effect op de groei zou uitgaan. Het lijkt daarom passend om de termijn waarbinnen Spanje een einde aan zijn buitensporige tekort dient te maken, met twee jaar te verlengen.

- (11) Derhalve is het voor een geloofwaardig en houdbaar aanpassingstraject vereist dat Spanje in 2016, 2017 en 2018 een overheidstekort van respectievelijk 4,6 %, 3,1 % en 2,2 % van het bbp realiseert, hetgeen overeenstemt met een verslechtering van het structurele saldo met 0,4 % van het bbp in 2016 en met een verbetering ervan met 0,5 % van het bbp in zowel 2017 als 2018. Deze begrotingsdoelstellingen houden ook rekening met de noodzaak om voor tweede-ronde-effecten van de begrotingsconsolidatie op de overheidsfinanciën te compenseren, welke uit de impact ervan op de economie in ruimere zin voortvloeien.
- (12) Om die doelstellingen te bereiken, worden zowel in 2017 als in 2018 verdere structurele maatregelen met een geraamd effect van 0,5 % van het bbp noodzakelijk geacht. De besparingen voor 2017 en 2018 kunnen onder meer een terugdringing van het aantal en de omvang van de belastinguitgaven, en met name van de gereduceerde btw-tarieven, omvatten om de vereiste structurele inspanning te halen.
- (13) Daarnaast kan een strikte handhaving, op alle overheidsniveaus, van de preventieve en corrigerende mechanismen waarin de Spaanse stabiliteitswet voorziet, bevorderlijk zijn voor een tijdige en duurzame correctie van het buitensporige tekort. Zulks kan worden bereikt via een sterker automatisme in de toepassing ervan. Voorts kan de uitgavenregel van de stabiliteitswet een grotere bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als de reikwijdte en definitie van de uitgavencategorieën die nodig zijn voor de berekening ervan, worden gepreciseerd en er bij overheden die er niet aan voldoen, nadrukkelijk op wordt aangedrongen om ontsparingen van uitgaven in het daaropvolgende jaar ongedaan te maken.



- (14) Spanje moet ook de nodige aandacht besteden aan de kwalitatieve aspecten van de overheidsfinanciën, waaronder zijn beleid inzake overheidsopdrachten. De afgelopen jaren is een aanzienlijk aantal misstanden met gevolgen voor de toepassing van de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten onder de aandacht van de Commissie gebracht. Uit de gegevens blijkt dat aanbestedende diensten overheidsopdrachten op uiteenlopende wijze uitvoeren en dat de correcte en eenvormige toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten wordt bemoeilijkt doordat de mechanismen voor de controle vooraf en achteraf te wensen overlaten. In vergelijking met andere lidstaten valt Spanje op door een laag publicatiepercentage van aankondigingen van opdrachten en door een vrij veelvuldig gebruik van de procedure van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande aankondiging. Dit leidt tot beperkte concurrentie van ondernemingen uit andere lidstaten en veelal tot onderhandse gunningen, wat in hogere overheidsuitgaven resulteert. Het beperkte gebruik van gecentraliseerde of gezamenlijke aanbestedingsinstrumenten belet het behalen van efficiëntiewinsten die tot budgettaire besparingen kunnen bijdragen. Het feit dat er geen onafhankelijk orgaan bestaat dat in het gehele land voor het waarborgen van de efficiëntie en de naleving van de wetgeving op het gebied van overheidsopdrachten verantwoordelijk is, belemmert de degelijke tenuitvoerlegging van de regelgeving inzake overheidsopdrachten en kan aanleiding geven tot misstanden, met alle negatieve gevolgen van dien voor de situatie van de Spaanse openbare financiën.

- (15) Voor het welslagen van de budgettaire consolidatiestrategie zal het ook van belang zijn om, overeenkomstig de in de context van het Europees semester 2016 tot Spanje gerichte aanbevelingen van de Raad, en met name die welke op de correctie van zijn macro-economische onevenwichtigheden betrekking hebben, de budgettaire consolidatie met omvattende structurele hervormingen te ondersteunen.
- (16) Overeenkomstig artikel 126, lid 9, VWEU kan de Raad, in het kader van zijn krachtens die bepaling vastgesteld aanmaningsbesluit, de betrokken lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen over de aanpassingsinspanning. Overeenkomstig artikel 5, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 moet het verslag van de lidstaat de doelstellingen voor de overheidsuitgaven en -ontvangsten vermelden, de budgettaire beleidsmaatregelen aan zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde specificeren, en informatie bevatten over de in reactie op de specifieke aanbevelingen van de Raad ondernomen beleidsactie. Om het toezicht op de inachtneming zowel van de uiterste termijn voor de naleving van de in dit besluit vervatte aanbevelingen, als van de uiterste termijn voor de correctie van het buitensporige tekort te faciliteren, moet Spanje uiterlijk op 15 oktober 2016 samen met zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2017 een dergelijk verslag indienen.

- (17) Zoals voorgeschreven bij artikel 10 van Verordening (EU) nr. 473/2013<sup>1</sup> van de Raad moet Spanje ook conform de in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 877/2013<sup>2</sup> van de Commissie vastgelegde specificaties aan de Commissie en het Economisch en Financieel Comité verslag uitbrengen. Het verslag moet uiterlijk op 15 januari 2017 voor de eerste keer worden ingediend en vervolgens om de drie maanden,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone ( PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11).

<sup>2</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 877/2013 van de Commissie van 27 juni 2013 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone ( PB L 244 van 13.9.2013, blz. 23).

## *Artikel 1*

1. Spanje maakt uiterlijk in 2018 een einde aan de huidige buitensporigtekortsituatie.
2. Spanje dringt het overheidstekort terug tot 4,6 % van het bbp in 2016, 3,1 % van het bbp in 2017 en 2,2 % van het bbp in 2018. Op basis van de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie stemt een dergelijke verbetering van het overheidstekort overeen met een verslechtering van het structurele saldo met 0,4 % van het bbp in 2016 en met een verbetering ervan met 0,5 % van het bbp in zowel 2017 als 2018. Tevens wendt Spanje alle meevallers aan om het tekort en de schuld sneller terug te dringen.
3. Naast de besparingen die al in de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zijn verwerkt, stelt Spanje zowel in 2017 als in 2018 consolidatiemaatregelen ter grootte van 0,5 % van het bbp vast die onverkort worden uitgevoerd.
4. Spanje staat klaar om verdere maatregelen te nemen mochten de risico's voor de begrotingsplannen werkelijkheid worden. De budgettaire consolidatiemaatregelen zorgen er op groeivriendelijke wijze voor dat er een blijvende verbetering van het structurele saldo van de overheid optreedt.
5. Spanje stelt maatregelen vast om zijn begrotingskader te verstevigen, met name door versterking van het automatisme van de mechanismen om afwijkingen van de streefcijfers voor het tekort, de schuld en de uitgaven te voorkomen en te corrigeren, en door versterking van de bijdrage van de uitgavenregel van de stabiliteitswet aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

6. Spanje zet een consistent kader op om de transparantie en coördinatie van het beleid inzake overheidsopdrachten van alle aanbestedende diensten te verzekeren teneinde de economische efficiëntie en een hoge mate van concurrentie te waarborgen. Een dergelijk kader omvat passende mechanismen voor controles vooraf en achteraf van overheidsopdrachten teneinde de efficiëntie en de naleving van de wetgeving te garanderen.

### *Artikel 2*

De Raad stelt 15 oktober 2016 vast als uiterste datum waarop Spanje doeltreffende actie moet hebben ondernomen en, overeenkomstig artikel 5, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97, verslag moet hebben uitgebracht aan de Raad en de Commissie over het gevolg dat aan dit besluit is gegeven. Het verslag bevat de doelstellingen voor de overheidsuitgaven en -ontvangsten, specificeert de discretionaire maatregelen aan zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde, en verschaft informatie over de maatregelen die Spanje in reactie op de specifieke aanbevelingen van de Raad heeft genomen om zijn begrotingskader en zijn beleid inzake overheidsopdrachten te versterken in overeenstemming met artikel 1, leden 5 en 6.

*Artikel 3*

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*

*De voorzitter*

---