



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.7.2012
COM(2012) 397 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i
Spanien til ophør**

{SWD(2012) 215 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Spanien til ophør

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 126, stk. 7,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 126 i TEUF skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Den 27. april 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Spanien, og rettede en henstilling med henblik på at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012 i overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, i TEF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (4) Den 2. december 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97, at der var truffet virkningsfulde foranstaltninger, og at uventede negative økonomiske forhold havde gjort sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af den pågældende henstilling. Derfor besluttede Rådet at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF med henblik på at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013. For at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP senest i 2013 blev det henstillet, at der blev gjort en gennemsnitlig årlig finanspolitisk indsats på "over 1,5 % af BNP" i perioden 2010-2013. Ved beregningen af den gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats blev der taget udgangspunkt i 2011-underskuddet i henhold til Kommissionens prognose fra efteråret 2009. Den samlede finanspolitiske indsats, der er nødvendig for at nå målet på 3 % for det nominelle underskud inden fristens udløb, blev derefter beregnet på basis af en antagelse om en gradvis lukning af outputgabene i 2015.

- (5) Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen, at Spanien havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 2. december 2009 for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP, og anså det derfor ikke for nødvendigt med yderligere trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (6) Ifølge artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, og uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af henstillingen. Hvorvidt der er tale om, at uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser, vurderes i forhold til den økonomiske prognose, som ligger til grund for Rådets henstilling.
- (7) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. I henstillingen skal der være fastsat en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes pålægge, at der nås årlige budgetmål, som på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig minimumsforbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP som benchmark.
- (8) Efter at have noteret en alvorlig afmatning i 2009 da real BNP faldt med 3,7 %, fortsatte afmatningen af økonomien i 2010, men dog kun med -0,1 %. Økonomien vendte, og der blev en positiv økonomisk vækst i 2011 (0,7 %), som blev understøttet af dynamikken i spansk eksport, som blev fremhjulpet af en forbedring af konkurrenceevnen i den spanske økonomi, og faldet i importen som følge af den svage indenlandske efterspørgsel. Men ifølge Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter i Spanien for 2012-2013, som er en opdatering af prognosen fra foråret 2012, hvori der er indarbejdet de finanspolitiske foranstaltninger, som blev truffet sidst i maj 2012 på regionalt plan, og den seneste økonomiske og budgetmæssige udvikling, vil Spanien sandsynligvis falde tilbage i recession og registrere en negativ årlig økonomisk vækst både i 2012 og 2013. Det lavere gear i både den private og den offentlige sektor og den store arbejdsløshed er en stærk hæmsko for den indenlandske efterspørgsel. Desuden gør svækkelsen på internationalt plan, at den udenlandske efterspørgsel ikke kan kompensere for svagheden i den indenlandske efterspørgsel, hvilket fører til en afmatning af den spanske økonomi.
- (9) Det samlede offentlige underskud var på 9,3 % af BNP i 2010, et fald fra 11,2 % i 2009. Forbedringen af budgetsaldoen skyldtes både nedskæringer i de samlede udgifter og en stigning i de samlede indtægter, hovedsageligt takket være diskretionære foranstaltninger. I 2011 var underskuddet betydeligt værre end forventet, nemlig 8,5 % af BNP set i forhold til et mål på 6 % af BNP. Spanien underrettede den 17. maj 2012 Eurostat om, at det samlede offentlige underskud for 2011 ville kunne revideres opad med ca. 0,4 % af BNP som følge af nye oplysninger om nogle udgiftsposter fra de autonome regioner, som ikke var blevet medtaget i

indberetningen fra marts 2012 som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Ca. to tredjedele af budgetafvigelsen for 2011 fandt sted på regionalt plan, hvorimod centraladministrationen og socialsikringen stod for meget mindre overskridelser. Budgetafvigelsen blev hovedsageligt forklaret med, at de forventede indtægter var mindre som følge af et langt mindre gunstigt økonomisk miljø, end hvad der var forudset i stabilitetsprogrammet for 2011, og at der var en mindre skatteindbringende vækstsammensætning, hvorimod udgiftsoverskridelserne var begrænsede.

- (10) Ifølge en opdatering fra Kommissionen af prognosen fra foråret 2012 skønnes det offentlige underskud at blive på 6,3 % af BNP i 2012, hvor der i stabilitetsprogrammet for 2012 og forslaget til budgetloven for 2012 var tale om et forventet underskud på 5,3 % af BNP. Sidstnævnte er baseret på indtægtsforøgende foranstaltninger, som hovedsageligt omfatter stigninger i direkte beskatning, for eksempel ændringer i indkomst- og selskabsbeskatning, og skatteamnesti. Nogle af disse foranstaltninger er blevet anmeldt som midlertidige, for eksempel stigningen i indkomstskat (begrænset til 2012 og 2013), eller vil få en engangseffekt, for eksempel ændringen i skatteafdragssystemet for selskabsskatter i 2012 og skatteamnestien. I forslaget til budgetlov og programmet forudses det, at de samlede udgifter vil falde som følge af store nedskæringer i både anlægsudgifter og løbende udgifter, blandt andet gennem besparelser inden for sundheds- og uddannelsesvæsenet på regionalt plan. Den fremskrevne afvigelse fra målet i 2012 er hovedsageligt knyttet til forventet faldende indtægter, især inden for social sikring, og højere sociale udgifter, som følge af en forværring af de makroøkonomiske udsigter, en mindre skatteindbringende vækstsammensætning og en mere alvorlig forværring på arbejdsmarkedet. Denne budgetprognose er stadigvæk behæftet med alvorlige risici. En yderligere uddybning af den økonomiske krise og risiciene for gennemførelse på regionalt plan, som følge af at mange af budgetforanstaltningerne kun vil gælde for en del af året, vil endog kunne gøre afvigelsen endnu større. Den fornødne igangværende forskydning af spansk økonomi fra ikke-handelsbare til handelsbare varer giver også risiko for, at den økonomiske vækst bliver mindre skatteindbringende. De allerseneneste budgettal for de første måneder i 2012 tyder på et fortsat nedadgående pres på indtægterne og viser, at det er nødvendigt omgående at gennemføre yderligere strukturelle foranstaltninger.
- (11) Ifølge Kommissionens opdatering af prognosen fra foråret 2012 forventes det offentlige underskud, ved uændrede politikker og med en tilbagegang i real BNP på 0,3 % i forhold til det foregående år, at blive på 6,1 % af BNP i 2013, hvilket skal ses i forhold til det oprindelige mål på 3 % af BNP. Stabilitetsprogrammet for 2012 forventer en betydelig stigning i indtægter fra skatter på produktion og import, som endnu ikke er understøttet af konkrete foranstaltninger, og som også forventes at blive delvis kompenseret med lavere skat på arbejde. Programmet omhandler også – om end endnu ikke i detaljer – nedskæringer på udgiftssiden, især inden for uddannelses- og sundhedsvæsenet på regionalt plan. For 2014 og 2015 er den planlagte yderligere konsolidering endnu ikke tilstrækkeligt understøttet af foranstaltninger, der kan underbygge det foreslåede mål for underskuddet, og stabilitetsprogrammet indeholder kun få konkrete foranstaltninger.
- (12) Kommissionens opdatering af prognosen fra foråret 2012 viser, at strukturunderskuddet var på 8,7 %, 7,3 % og 7,0 % af BNP i henholdsvis 2009, 2010 og 2011. I 2012 forventes der et underskud på 4,3 % af BNP. Det forudsætter en gennemsnitlig finanspolitisk indsats på 1,5 % af BNP mellem 2010 og 2012, hvilket er

på linje med den årlige finanspolitiske minimumsindsats på "over 1,5 % " af BNP, som Rådet havde fastsat for 2010-2013. Korrigeret for ændringen i det makroøkonomiske scenarie mellem de fremskrivninger, der ligger til grund for Rådets henstillinger af 2. december 2009 og den nuværende prognose, vil den anslåede gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats mellem 2010 og 2012 skulle være 0,5 procentpoint højere af BNP. Spanien har dermed hidtil truffet virkningsfulde foranstaltninger hvad angår kursen for det strukturelle underskud frem til 2012.

- (13) I Kommissionens prognose fra efteråret 2009, som lå til grund for Rådets henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF af 2. december 2009, forventedes der en afmatning i spansk økonomi på 0,8 % i 2010 og en vækst på 1 % i 2011. År 2012 og 2013 lå uden for disse prognosers tidshorisont, men ud fra den antagelse, at der ville ske en gradvis lukning af det store negative outputgab i 2015, forventedes der en højere vækst for 2012 og 2013 end i 2011. Resultatet af real BNP for 2010 og 2011 var lidt mere positivt end forventet i prognosen fra efteråret 2009. Skatteindtægterne spillede dog en mindre rolle i den økonomiske vækst end forventet, eftersom det akkumulerede bidrag fra indenlandsk efterspørgsel for 2010 og 2011 var på -2,7 procentpoint af BNP i forhold til en prognose på -1,1 procentpoint, på grund af at indskrænkningen af den ikke-handelsbare sektor gik hurtigere end forventet. Resultaterne fra Kommissionens opdatering af prognosen fra foråret 2012 for 2012 og 2013 viser, at spansk økonomi sandsynligvis vil komme til at stå over for betydelige problemer, som ikke var forventet i prognosen fra efteråret 2009. Hvor prognosen fra efteråret 2009 antog vækstrater på noget over 1 % om året i 2012 og 2013, så peger de seneste prognoser på vækstrater på henholdsvis -1,9 % og -0,3 % under antagelse af uændrede politikker. Desuden vil den udenlandske efterspørgsel netto sandsynligvis fortsat være afgørende for vækstsammensætningen, med fortsatte negative virkninger for skatteindtægterne.
- (14) Den offentlige bruttogæld steg til 68,5 % af BNP i 2011, og ifølge Kommissionens opdatering af prognosen fra foråret 2012 forventes den at svulme op til 80,9 % af BNP i 2012 og til 86,8 % af BNP i 2013 ved uændrede politikker og vil dermed overstige referenceværdien i traktaten i alle årene. Denne stigning i gældskvoten skyldes hovedsageligt højere rentebetalinger og i mindre omfang dynamikken i det primære underskud. Stock-flow-justeringen er betydelig i 2012 og bidrager med 5,4 procentpoint af BNP til stigningen, og den er knyttet til planen om at betale fakturaer fra offentlige organers leverandører og andre udestående operationer. Risici i forbindelse med det makroøkonomiske scenarie og budgetmålene og med yderligere finansielle redningsforanstaltninger kan bidrage til en yderligere stigning i den offentlige gæld.
- (15) Budgetsituationen er væsentligt forringet, i forhold til da Rådet fremsatte sin tidligere henstilling, som følge af at de økonomiske udsigter er værre end forventet, hvilket også giver færre skatteindtægter. Desuden påvirker den betydelige afmatning af økonomien beskæftigelse og arbejdsløshed på en meget negativ måde. Det har negative virkninger på både indtægts- og udgiftssiden og betyder en nedgang i de sociale bidrag og højere sociale overførsler. I betragtning af alle disse faktorer og især den udprægede forværring af de offentlige finanser siden den oprindelige henstilling fra Rådet efter artikel 126, stk. 7, i TEUF vil det derfor være berettiget at give et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.
- (16) Når der gives et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, indebærer det, at der skal nås mellemliggende mål for det samlede underskud på 6,3 %

af BNP for 2012, 4,5 % af BNP for 2013 og 2,8 % af BNP for 2014. Ud fra Kommissionens opdatering af prognosen fra foråret 2012 er det for at nå disse mål nødvendigt med en grundlæggende forbedring af den strukturelle budgetsaldo på 2,7 % af BNP i 2012, 2,5 % af BNP i 2013 og 1,9 % af BNP i 2014. Ifølge de allerseneste budgettal for de første måneder i 2012 vil det være nødvendigt med yderligere foranstaltninger for at nå underskudsålet i 2012. Situationen skal overvåges nøje, og det kan blive nødvendigt hurtigt at foretage andre korrigerende indgreb, hvis der skulle vise sig nye overskridelser.

- (17) I betragtning af det voldsomme markedspres på den spanske statsgæld er det nødvendigt at underbygge troværdigheden af konsolideringsindsatsen ved at vedtage den bebudede flerårige budgetplan for 2013-14 inden udgangen af juli 2012. Det vil kræve en nærmere præcisering af alle de strukturelle foranstaltninger, som er nødvendige for at nå budgetmålene i 2013 og 2014, og at reduktionen af underskuddet fremskyndes, hvis de økonomiske eller budgetmæssige forhold viser sig at blive bedre end forventet på nuværende tidspunkt. Det er vigtigt, at der bliver grebet rettidigt ind på dette punkt for at undgå risici for kommende overskridelser, og det er derfor berettiget med den kortere frist på tre måneder til at træffe virkningsfulde foranstaltninger.
- (18) Den 10. juli vedtog Rådet landespecifikke henstillinger til Spanien, hvoraf den første bl.a. byggede på vurderingen af Spaniens nationale reformprogram og stabilitetsprogram for 2012-2015. I den henstilling kræves der stringent håndhævelse af loven om budgetstabilitet og vedtagelse af solide finanspolitiske foranstaltninger på regionalt plan. Det vil kunne mindske risiciene for en overskridelse på regionalt plan. I betragtning af den centrale opbygning af Spaniens offentlige finanser er det vigtigt at have en solid finanspolitisk og institutionel ramme. Denne ramme vil kunne styrkes ved også at oprette en uafhængig finanspolitisk institution, som kan foretage analyse, give rådgivning og overvåge finanspolitikken. Budgetoverholdelse hos de regionale regeringer, som på det seneste har opnået dårlige resultater, samt en større opmærksomhed over for indtægter til den igangværende strukturtilpasning, den uvisse indvirkning af skatteamnestien på indtægterne og mulige andre finansielle redningsaktioner indebærer risici for budgetstrategien.
- (19) Parallelt med den regelmæssige kontrol af det finansielle rekapitaliseringsprogram for Spanien, som der henvises til i erklæringen fra eurotopmødet fra den 29. juni 2012, vil der hver tredje måned blive foretaget kontrol af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af tilsagnene inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (20) Spanien opfylder betingelserne for forlængelse af fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store offentlige underskud som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

- (1) De spanske myndigheder bør senest i 2014 bringe den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør.

- (2) De spanske myndigheder skal sørge for en forbedring af den strukturelle saldo på 2,7 % af BNP i 2012, 2,5 % af BNP i 2013 og 1,9 % af BNP i 2014 for at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP i 2014, som fastsat i Kommissionens opdatering af prognosen fra foråret 2012. Målene for det samlede underskud bør være på 6,3 % af BNP i 2012, 4,5 % af BNP i 2013 og 2,8 % af BNP i 2014.
- (3) De spanske myndigheder bør gennemføre de foranstaltninger, der blev vedtaget i budgettet for 2012 og i de autonome samfunds planer for et afbalanceret budget, og vedtage den anmeldte flerårige budgetplan for 2013-14 inden udgangen af juli 2012, herunder en mellemsigtet budgetstrategi, som præciserer, hvilke strukturelle foranstaltninger der er nødvendige for at nå frem til en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2014. I lyset af de seneste budgettal for de første måneder i 2012 bør de omgående vedtage yderligere foranstaltninger i 2012 for at sikre, at budgetplanerne for 2012 bliver overholdt. De bør være parate til at vedtage yderligere foranstaltninger, hvis der skulle opstå risici for budgetplanerne. De bør fremskynde redueringen af underskuddet i 2013 og 2014, hvis de økonomiske og budgetmæssige forhold bliver bedre end forventet på nuværende tidspunkt.
- (4) Rådet sætter en frist på 3 måneder for den spanske regering til at træffe virkningsfulde foranstaltninger og til i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 at aflægge rapport om den konsolideringsstrategi, som påtænkes anvendt til at nå målene.

Ud over den i henstilling (4) omhandlede rapport og parallelt med det finanspolitiske kapitaliseringsprogram, som der henvises til i erklæringen fra eurotopmødet fra den 29. juni 2012, bør de spanske myndigheder aflægge rapport om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af disse henstillinger hver tredje måned og med et særskilt kapitel i stabilitetsprogrammet, som vil blive udarbejdet indtil 2015.

De spanske myndigheder bør endvidere stringent følge de nye bestemmelser i loven om budgetstabilitet hvad angår gennemsigthed og kontrol af budgetgennemførelsen. På linje med de landespecifikke henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester anmoder Rådet også Spanien om at oprette en uafhængig finanspolitisk institution, som kan foretage analyse, give rådgivning og overvåge finanspolitikken, stringent at holde sig til den mellemsigtede budgetramme og nøje overvåge overholdelsen af budgetmålene hele året igennem for alle niveauer i den statslige sektor. Denne henstilling er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*