AFGØRELSER

RÅDETS AFGØRELSE (EU) 2017/984

af 8. august 2016

om at pålægge Spanien at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, som skønnes nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 9,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) I henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (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. Stabilitets- og vækstpagten omfatter Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 ([1]), der blev vedtaget for at fremme en hurtig korrektion af uforholdsmæssigt store offentlige underskud.

(3) Den 27. april 2009 fastslog 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 i overensstemmelse med samme traktats artikel 104, stk. 7, en henstilling om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012. Siden da har Rådet på grundlag af artikel 126, stk. 7, i TEUF rettet tre nye henstillinger til Spanien (den 2. december 2009, den 10. juli 2012 og den 21. juni 2013), hvori fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud blev forlænget til henholdsvis 2013, 2014 og 2016. I alle tre henstillinger fandt Rådet, at Spanien havde truffet virkningsfulde foranstaltninger, men at der var opstået negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser ([2]).

(4) I henhold til 126, stk. 8, i TEUF fastslog Rådet den 12. juli 2016, at Spanien ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af Rådets henstilling af 21. juni 2013.

(5) Hvis en deltagende medlemsstat ikke gennemfører foranstaltninger, eller hvis foranstaltningerne efter Rådets opfattelse viser sig at være utilstrækkelige, træffer Rådet straks en afgørelse i henhold til artikel 126, stk. 9, i TEUF, jf. artikel 10, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97.

(6) Kommissionen har opdateret sin forårsprognose 2016 med tilgængelige oplysninger frem til den 19. juli 2016. På grundlag heraf er prognosen for realvæksten i BNP for 2016 blevet opjusteret med 0,3 procentpoint (sammenlignet med forårsprognosen) til 2,9 % og nedjusteret for 2017 (2,3 % i forhold til 2,5 % i foråret). Det reale BNP ventes i 2018 at stige med 2,1 %. Dette skal sammenlignes med en vækst på 3,2 % i 2015. Den økonomiske vækst forventes derfor at aftage, men vil blive ved med at være robust som følge af de reformer, der er blevet gennemført som reaktion på krisen, og den vellykkede fuldførelse af det finansielle bistandsprogram. Med det økonomiske opsving skabes der stadig flere og flere arbejdspladser på baggrund af en vedvarende løntilbageholdenhed og resultaterne af arbejdsmarkedsreformerne. Væksten understøttes desuden af lave oliepriser. Samtidig forventes inflationen at udgøre – 0,3 % i 2016. Der er dog nedadgående risici for vækstprognosen, navnlig fra 2017, bl.a. som følge af resultatet af Det Forenede Kongeriges afstemning om medlemskab af Unionen, hvilket har ført til øget usikkerhed med potentielle negative konsekvenser for handelen og den indenlandske efterspørgsel.

([1]) Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6).

([2]) Alle dokumenter i relation til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for Spanien findes på: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm.

(7) Det offentlige underskud forventes ifølge Kommissionens opdaterede forårsprognose 2016 at falde til 4,6 % af BNP i 2016, 3,3 % af BNP i 2017 og 2,7 % af BNP i 2018 (sammenlignet med de i stabilitetsprogrammet fastsatte mål på 3,6 %, 2,9 % og 2,2 % af BNP i henholdsvis 2016, 2017 og 2018 samt et ifølge forårsprognosen forventet underskud på 3,9 % af BNP i 2016 og 3,1 % af BNP i 2017). Det ifølge prognosen højere underskud skyldes delvist, at der i Kommissionens opdaterede prognose indgår færre foranstaltninger til begrænsning af udgifterne på centralt og regionalt forvaltningsniveau som opfølgning på Kommissionens henstilling fra marts 2016 (0,2 % af BNP) end i stabilitetsprogrammets prognose (0,4 % af BNP), eftersom visse af disse foranstaltninger endnu ikke er blevet specificeret i tilstrækkeligt omfang for at kunne indgå i Kommissionens prognose på grundlag af den sædvanlige antagelse om en uændret politik. Forskellene skyldes dog hovedsageligt ændringer i selskabsskattereglerne, som har medført lavere forskudsbetalinger fra virksomheder (»pagos fraccionados«) i 2016. De manglende forskudsbetalinger blev ikke kvantificeret i stabilitetsprogrammet, og effekten heraf blev først synlig i april på tidspunktet for den første ratebetaling, dvs. efter forårsprognosens skæringsdato. Disse manglende forskudsbetalinger forventes ifølge Kommissionens opdaterede forårsprognose 2016 at udgøre 0,5 % af BNP i 2016. Eftersom de ovennævnte ændringer medfører en permanent forsinkelse af skatteindbetalingen, men ikke en ændring af skattesatsen eller skattegrundlaget, vil de ikke påvirke indtægterne fra selskabsskatten i en ny stabil situation (fra og med 2017). De indebærer et midlertidigt tab af skatteindtægter i 2016, hvilket er blevet behandlet som en engangsforanstaltning i den opdaterede forårsprognose.

Hvad angår 2017 skyldes forskellene mellem den opdaterede forårsprognose og stabilitetsprogrammet det værre end forventede udgangspunkt samt den kendsgerning, at de spareforanstaltninger, der er truffet som opfølgning på Kommissionens henstilling fra marts 2016, endnu ikke er specificeret i tilstrækkeligt omfang for at kunne tages i betragtning på grundlag af den sædvanlige antagelse om en uændret politik. Det strukturelle underskud forventes at stige med 0,4 % og 0,1 % af BNP i henholdsvis 2016 og 2017 og forblive uændret i 2018. Den forventede stigning i det strukturelle underskud i 2016 skyldes dog delvist, at den nuværende prognose for inflationen og den nominelle BNP-vækst er lavere end den prognose, der ligger til grund for budgettet for 2016, hvilket har påvirket de strukturelle statsindtægter negativt, uden at det har været muligt at tilpasse udgifterne.

(8) Den offentlige bruttogældskvote steg fra 36 % i 2007 til ca. 99 % i 2014. I 2015 var gældskvoten nogenlunde stabil, eftersom nettoomsætningen ved salget af finansielle aktiver opvejede de negative virkninger af underskuddet, der voksede hurtigere end den nominelle BNP-vækst. Ifølge Kommissionens opdaterede forårsprognose 2016 forventes gældskvoten at toppe med 100,6 % af BNP i 2017, mens den ifølge den oprindelige forårsprognose ventedes at toppe med 100,3 % af BNP i 2016. Selv om Spanien ikke lader til at stå over for en umiddelbar risiko for et finanspolitisk pres som følge af denne høje gældskvote, vil risikoen for så vidt angår gældsbæredygtighed stige betydeligt på mellemlagt sigt, hvis budgetstillingen ikke forbedres. På længere sigt vil risiciene for den finanspolitiske holdbarhed aftage takket være de positive virkninger af besparelserne i aldersrelaterede udgifter.

(9) I henhold til artikel 5 i forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet i sin afgørelse om pålæg om at træffe foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet i overensstemmelse med traktatens artikel 126, stk. 9, i TEUF opfordre medlemsstaten til at nå årlige budgetmål, der på basis af den prognose, der ligger til grund for pålægget, kan forbedre den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, med som benchmark mindst 0,5 % af BNP. Eftersom denne afgørelse imidlertid vedtages i andet halvår, skal der gøres en større finanspolitisk indsats for at opnå en bestemt årlig forbedring af den strukturelle saldo. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at basisscenariet for den nye tilpasningssti begynder med en forværring af det strukturelle underskud på 0,4 % af BNP, hvilket i det mindste delvist skyldes, at inflationen er lavere end forventet i det scenarie, der ligger til grund for budgettet for 2016 — en hændelse, der i det store hele ligger uden for regeringens kontrol. I betragtning heraf forekommer det hensigtsmæssigt ikke at kræve yderligere strukturelle foranstaltninger i 2016.

(10) Eftersom der ikke bør kræves yderligere strukturelle foranstaltninger i 2016, vil en etårig forlængelse af Spaniens frist til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud, hvilket er reglen i henhold til forordning (EF) nr. 1467/97, kræve en årlig forbedring af den strukturelle saldo i 2017, som vil have en alt for negativ indvirkning på væksten. Det synes derfor hensigtsmæssigt at forlænge Spaniens frist til at bringe en ende på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud med to år.

(11) Hvis Spanien skal følge en troværdig og holdbar tilpasningssti, skal landet nå et offentligt underskud på 4,6 %, 3,1 % og 2,2 % af BNP i henholdsvis 2016, 2017 og 2018, hvilket svarer til en forværring af den strukturelle saldo på 0,4 % af BNP i 2016 og en forbedring på 0,5 % af BNP i både 2017 og 2018. Med disse budgetmål tages der også højde for behovet for at kompensere for den finanspolitiske konsoliderings anden runde-effekter for de offentlige finanser som følge af konsolideringens indvirkning på den økonomiske aktivitet.

(12) For at nå disse mål anses yderligere strukturelle foranstaltninger med en skønnet budgetmæssig virkning på 0,5 % af BNP i både 2017 og 2018 at være nødvendige. Besparelser i 2017 og 2018 kan bl.a. omfatte at mindske antallet og omfanget af skatteudgifter, navnlig de lavere momssatser, for at den krævede strukturelle indsats kan lykkes.

(13) En streng håndhævelse på samtlige forvaltningsniveauer af de forebyggende og korrigerende mekanismer, der er fastsat i Spaniens stabilitetslov, kan medvirke til en rettidig og varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Dette kan nås ved at gennemføre mekanismerne mere automatisk. Derudover kunne stabilitetslovens udgiftsregel give et større bidrag til holdbarheden af de offentlige finanser ved yderligere at afklare dækningen og definitionen af de udgiftskategorier, der er nødvendige for beregningen af udgiftsreglen, og ved udtrykkeligt at opfordre de offentlige forvaltninger, der ikke overholder udgiftsreglen, til at kompensere for udgiftsoverskridelser i det efterfølgende år.

(14) Spanien bør desuden tage behørigt hensyn til de offentlige finansers kvalitative aspekter, herunder politikken for offentlige udbud. Antallet af uregelmæssigheder, som har indvirket på anvendelsen af EU's lovgivning om offentlige udbud, og som Kommissionen er blevet gjort opmærksom på i de seneste år, har været betydeligt. Dataene viser, at de ordregivende myndigheder og enheder gennemfører de offentlige udbud på forskellige måder, og at utilstrækkelige mekanismer for forudgående og efterfølgende kontrol hindrer en korrekt og ensartet anvendelse af lovgivningen om offentlige udbud. Sammenlignet med andre medlemsstater skiller Spanien sig ud ved, at der offentliggøres få udbudsbekendtgørelser, og at der i høj grad anvendes udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse. Dette medfører, at konkurrencen fra virksomheder fra andre medlemsstater er begrænset, og at kontrakter ofte tildeles direkte, hvilket medfører højere offentlige udgifter. Den begrænsede anvendelse af centraliserede eller fælles udbudsinstrumenter forhindrer effektivitetsgevinster, som kan bidrage til budgetbesparelser. Manglen på et uafhængigt organ med ansvar for at sikre effektivitet og efterlevelse i forbindelse med offentlige udbud i hele landet hindrer en korrekt gennemførelse af reglerne for offentlig udbud og kan give anledning til uregelmæssigheder, hvilket i begge tilfælde har negative konsekvenser for Spaniens offentlige finanser.

(15) For at sikre en vellykket finanspolitisk konsolideringsstrategi er det vigtigt at understøtte den finanspolitiske konsolidering med omfattende strukturreformer på linje med Rådets henstillinger til Spanien i forbindelse med det europæiske semester 2016 og i særdeleshed henstillingerne om korrektion af landets makroøkonomiske ubalancer.

(16) I henhold til traktatens artikel 126, stk. 9, i TEUF kan Rådet som led i sin afgørelse om pålæg i medfør af nævnte bestemmelse anmode den pågældende medlemsstat om at forelægge rapporter om tilpasningsbestræbelserne i henhold til en bestemt tidsplan. I henhold til artikel 5, stk. 1a, i forordning (EF) nr. 1467/97 skal medlemsstatens rapport indeholde målene for de offentlige udgifter og indtægter og en præcisering af de finanspolitiske foranstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden samt oplysninger om de politiske foranstaltninger, der er truffet som reaktion på de specifikke henstillinger fra Rådet. For at gøre det lettere at overvåge overholdelsen af fristen for at efterkomme henstillingerne i denne afgørelse og fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud bør Spanien fremlægge en sådan rapport senest den 15. oktober 2016 sammen med sit udkast til budgetplan for 2017.

(17) Spanien bør desuden i henhold til artikel 10 i Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 ([1]) aflægge rapport til Kommissionen og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg i overensstemmelse med specifikationerne i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 877/2013 ([2]). Den første rapport skal indgives senest den 15. januar 2017, og derefter aflægges der rapport hver tredje måned —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Spanien bringer senest i 2018 den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud til ophør.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11).

([2]) Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 877/2013 af 27. juni 2013 om supplering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 244 af 13.9.2013, s. 23).

2. Spanien nedbringer det offentlige underskud til 4,6 % af BNP i 2016, til 3,1 % af BNP i 2017 og til 2,2 % af BNP i 2018. Denne forbedring af det offentlige underskud svarer på basis af Kommissionens forårsprognose 2016 til en forværring af den strukturelle saldo på 0,4 % af BNP i 2016 og en forbedring på 0,5 % af BNP i både 2017 og 2018. Spanien anvender desuden alle ekstraordinære gevinster til at fremme nedbringelsen af underskuddet og gælden.

3. Foruden de besparelser, der allerede er medtaget i Kommissionens opdaterede forårsprognose 2016, vedtager og gennemfører Spanien fuldt ud en række konsolideringsforanstaltninger svarende til 0,5 % af BNP i både 2017 og 2018.

4. Spanien skal være parat til at vedtage yderligere foranstaltninger, hvis der skulle opstå risici for budgetplanerne. De finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger skal på vækstfremmende vis sikre en varig forbedring af den offentlige strukturelle saldo.

5. Spanien vedtager foranstaltninger for at styrke sine finanspolitiske rammer, navnlig med henblik på at sikre større automatik i mekanismerne til forebyggelse og korrektion af afvigelser fra underskuds-, gælds- og udgiftsmålene og styrke bidraget fra stabilitetslovens udgiftsregel til de offentlige finansers bæredygtighed.

6. Spanien indfører konsekvente regler for at sikre gennemsigtighed og koordinering af politikken for offentlige udbud i samtlige ordregivende myndigheder og enheder med henblik på at garantere økonomisk effektivitet og en høj grad af konkurrence. Disse regler skal omfatte passende mekanismer for forudgående og efterfølgende kontrol af offentlige udbud for at sikre effektivitet og overholdelse af lovgivningen.

Artikel 2

Rådet fastsætter den 15. oktober 2016 som Spaniens frist til at træffe virkningsfulde foranstaltninger og til i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1a, i forordning (EF) nr. 1467/97 at aflægge rapport til Rådet og Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på denne afgørelse. Rapporten skal indeholde målene for de offentlige udgifter og indtægter og en præcisering af de diskretionære foranstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden samt oplysninger om de foranstaltninger, der som opfølgning på de specifikke henstillinger fra Rådet træffes for at styrke landets finanspolitiske rammer og reglerne for dets offentlige udbud i overensstemmelse med artikel 1, stk. 5 og 6.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. august 2016.

På Rådets vegne
M. LAJČÁK
Formand