EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2012
COM(2012) 310 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram for 2012

med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2012-2015

{SWD(2012) 310 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Spaniens nationale reformprogram for 2012

med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2012-2015

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstillingerne fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker[4], som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s.1.
2 EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 310 final.
4 Rådets afgørelse 2012/238/EU af 26. april 2012.

til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 12. juli vedtog Rådet en henstilling om Spaniens nationale reformprogram for 2011 og afgav en udtalelse om Spaniens opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2014.

(4) Den 23. november 2011 vedtog Kommissionen den anden årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det andet europæiske semester med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien. Den 14. februar 2012 vedtog Kommissionen på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[5], hvori Spanien blev udpeget som én af de medlemsstater, for hvilke der vil blive gennemført en dyberegående analyse.

(5) Den 2. marts 2012 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for sikringen af finansiel stabilitet og finanspolitisk konsolidering og tiltagene til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder for erhvervslivet, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.

(6) Den 2. marts 2012 opfordrede Rådet tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at give yderligere tilsagn med fokus på et lille antal afgørende, rettidige og målbare reformer, så pagtens mål kan nås.

(7) Den 30. april 2012 afleverede Spanien sit stabilitetsprogram for perioden 2012-2015 og sit nationale reformprogram for 2012. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Kommissionen har ligeledes i en dybdegående analyse under artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011 vurderet, hvorvidt Spanien er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Kommissionen har i sin dybdegående analyse konkluderet[6], at Spanien er berørt af meget kraftige ubalancer, som ikke er uforholdsmæssigt store, men som der meget hurtigt bør rettes op på.

(8) På baggrund af vurderingen af stabilitetsprogrammet i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97, er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for programmet, overordnet set er plausibelt for 2012 og optimistisk for de efterfølgende år. Kommissionens forårsprognose for 2012 forventer en vækst i BNP på -1,8 % i 2012 og -0,3 % i 2013 i forhold til fremskrivningerne i programmet på henholdsvis -1,7 % og 0,2 %. I medfør af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er formålet med programmets budgetstrategi at nedbringe det offentlige underskud under referenceværdien på 3 % af BNP i 2013, hovedsageligt ved hjælp af udgiftsbesparelser, men også gennem visse indtægtsforøgende foranstaltninger. På basis af den (genberegnede) strukturelle budgetsaldo[7], forventes den årlige gennemsnitlige forbedring af den strukturelle saldo at være 2,6 % af BNP i 2011-13,

---

5 COM(2012) 68 final.

6 SWD(2012) 159 final.

7 Den konjunkturkorrigerede saldo eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger som genberegnet at Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i programmet og ved hjælp af den i fællesskab aftalte metode.

hvilket er over den finanspolitiske indsats på gennemsnitligt 1,5 % af BNP i perioden 2011-2013 som anbefalet under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Efter korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud bekræfter programmet den mellemfristede budgetmålsætning om en afbalanceret budgetstilling i strukturelle termer, som næsten vil være nået i 2015 med et strukturelt underskud på 0,2 % af BNP. Den mellemfristede budgetmålsætning afspejler på passende vis kravene i stabilitets- og vækstpagten. Den påtænkte hastighed for den strukturelle tilpasning i 2012-2013 er tilstrækkelig til at opnå fremskridt med at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning, og vækstraten i de offentlige udgifter, når der tages højde for diskretionære indkomstforanstaltninger, stemmer overens med stabilitets- og vækstpagtens udgiftsbenchmark. Programmet forventer, at den offentlige gældskvote når sit højdepunkt i 2013, hvorefter den begynder at falde. I 2014 og 2015 vil Spanien befinde sig i en overgangsperiode, og programmets planer vil kunne sikre tilstrækkelige fremskridt i at nå gældsreduktionsmålet i stabilitets- og vækstpagten. Der er betydelige risici forbundet med tilpasningskursen for gæld og underskud. Den makroøkonomiske udvikling kan vise sig at være mindre gunstig end forventet. Desuden er foranstaltningerne ikke tilstrækkeligt specificeret fra 2013 og fremefter. De regionale myndigheders hidtil dårlige budgetdisciplin, indtægternes større følsomhed over for de vedvarende strukturtilpasninger, de usikre indtægtsmæssige virkninger af skatteamnestiet og eventuelle yderligere redningsoperationer udgør også en risiko for budgetstrategien. En streng håndhævelse af budgetstabilitetslovgivningen og vedtagelsen af stærke finanspolitiske foranstaltninger på regionalt niveau vil afværge risiciene for budgetoverskridelse i regionerne. Da Spaniens offentlige udgifter er decentraliserede, er det afgørende at have stramme finanspolitiske og institutionelle rammer. Rådet ser positivt på Kommissionens intentioner om i løbet af de kommende uger at fremlægge en omfattende vurdering af gennemførelsen af Rådets henstilling vedrørende korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, som også tager den bebudede flerårige budgetplan for 2013-14 i betragtning.

(9) I 2011 vedtog Spanien en pensionsreform der markerer et vigtigt skridt i retning af bedre sikring af de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Spaniens forværrede økonomiske udsigter begrænser dog virkningen af reformen på de forventede aldersrelaterede offentlige udgifter. Desuden er der stadig behov for at supplere reformen med konkrete tiltag til at underbygge den globale beskæftigelsesstrategi for ældre arbejdstagere for 2012-2014.

(10) Skattekvoten i Spanien er blandt de laveste i EU, men effektiviteten i skattesystemet kan forbedres ved at øge andelen af de indirekte afgifter, som er mest vækstfremmende. Der er især mulighed for at udvide momsgrundlaget ved at mindske mulighederne for momsfritagelse og nedsatte satser. Det spanske skattesystem indeholder også en skævhed, der gør det mere favorabelt at være forgældet og erhverve ejendom end at leje på grund af muligheden for at trække renterne på realkreditlån fra i skat.

(11) Spanien har gjort betydelige fremskridt i omstruktureringen af den finansielle sektor. Omstruktureringen skal fortsætte, således at det sikres, at de banker, der ikke er levedygtige, opløses, og de levedygtige banker kan leve op til deres funktion som kreditydere til realøkonomien på en holdbar måde og uden at fordreje konkurrencen urimeligt. På baggrund af de forværrede makroøkonomiske udsigter kan der være behov for at hæve bankernes kapitalgrundlag.

(12) I februar 2012 vedtog den spanske regering en gennemgribende reform af jobbeskyttelsesordningen og overenskomstforhandlingssystemet for at håndtere den høje arbejdsløshed og den kraftige segmentering på arbejdsmarkedet. Der bør føres tilsyn med reformens virkninger, særligt hvad angår lønudviklingen og mindskelsen af segmenteringen. For at imødekomme udfordringerne skal reformen suppleres med mere substantielle revisioner af de aktive arbejdsmarkedspolitikker for at øge beskæftigelsesegnetheden og opnå bedre jobmatching.

(13) For at håndtere Spaniens høje ungdomsarbejdsløshed bør handlingsplanen for unge gennemføres hurtigst muligt, også hvad angår lærepladser og erhvervsuddannelser. Selvom Spanien har truffet foranstaltninger til at forebygge skolefrafald, er tallene stadig høje og dækker over store uligheder mellem regionerne.

(14) Fattigdommen er steget med 1,1 million flere mennesker i risikogruppen i 2010, og børnefattigdommen er nået et alarmerende niveau på 26,2 %. Fattigdomsraten for erhvervsaktive i midlertidige stillinger er mere end dobbelt så stor som for fastansatte arbejdstagere.

(15) De liberale tjenesteydelser i Spanien er stadig beskyttet mod konkurrence. En reform af de liberale tjenesteydelser ville øge det potentielle BNP, idet de yder et vigtigt bidrag til andre sektorer i økonomien. Der bør udvises særlig opmærksomhed om at fjerne de uberettigede og urimelige hindringer for visse erhverv, der er meget regulerede (f.eks. notarer, personale ved matrikelstyrelsen, domstolspersonale). Desuden er Spanien det land i EU, hvor det tager længst tid at få tildelt en erhvervslicens. Den utilstrækkelige koordination mellem de lokale, regionale og nationale myndigheder har skabt en enorm udbredelse af regler, der indimellem overlapper hinanden, og en segmentering af Spaniens indre marked. Hvis der skal rettes op på de store eksterne ubalancer, skal det gøres nemmere at drive eksport. Spanien står også over for mange komplekse udfordringer inden for energisektoren, hvilket er en stor hindring for, at produkt- og tjenestemarkedet kan fungere effektivt.

(16) Spanien har givet en række tilsagn under europluspagten. Disse tilsagn og gennemførelsen af de tilsagn, der blev givet i 2011, omfatter fremme af beskæftigelsen, forbedret konkurrenceevne, øget holdbarhed i de offentlige finanser og større finansiel stabilitet. Kommissionen har vurderet gennemførelsen af tilsagnene under europluspagten, og som helhed er gennemførelsen kun delvis. Der er taget hensyn til resultaterne af denne vurdering i disse henstillinger.

(17) Inden for rammerne af det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Spaniens økonomiske politik. Den har vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram og gennemført en dybdegående analyse. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Spanien, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Dens henstillinger under det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-8 nedenfor.

(18) På baggrund af denne vurdering har Rådet undersøgt Spaniens stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse[8] afspejles særligt i henstilling 1 nedenfor.

(19) På baggrund af resultaterne af Kommissionen dybdegående analyse og denne vurdering har Rådet gennemgået Spaniens nationale reformprogram for 2012 og Spaniens stabilitetsprogram. Dets henstillinger under artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles især i henstilling 1, 3, 4, 5 og 7 nedenfor,

HENSTILLER, at Spanien træffer foranstaltninger i perioden 2012-2013 med henblik på:

1. at gennemføre en årlig gennemsnitlig strukturel finanspolitisk indsats på over 1,5 % af BNP i perioden 2010-2013, som fastsat i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, ved at gennemføre de foranstaltninger, der er vedtaget i forbindelse med budgettet for 2012 og vedtage den bebudede flerårige budgetplan for 2013-2014 inden udgangen af juli. Der bør vedtages og gennemføres foranstaltninger på regionalt niveau i overensstemmelse med de vedtagne planer for et afbalanceret budget, og de nye bestemmelser i lovgivningen om budgetstabilitet vedrørende gennemskuelighed og kontrol med budgetgennemførelsen bør håndhæves stramt. Der bør oprettes en uafhængig finanspolitisk institution, der kan udarbejde analyser, yde rådgivning og føre tilsyn med finanspolitikken samt vurdere budgetvirkningerne af den foreslåede lovgivning,

2. at fremskynde hævelsen af den lovfæstede pensionsalder og indførelsen af den bæredygtighedsfaktor, som er forudset i den nylige pensionsreform, og understøtte den globale beskæftigelsesstrategi for ældre arbejdstagere med konkrete tiltag til at udvikle livslang læring, forbedre arbejdsforholdene og fremme genindslusningen af denne gruppe på arbejdsmarkedet,

3. at indføre et beskatningssystem, der er i overensstemmelse med de finanspolitiske konsolideringstiltag og i højere grad fremmer væksten, herunder en omlægning af beskatning af arbejdskraft til forbrugs- og miljøbeskatning. Der bør især rettes op på de lave momsindtægter ved at udvide momsgrundlaget. Det bør ligeledes sikres, at der rettes op på de skattemæssige skævheder, der begunstiger gældsætning og erhvervelse af fast ejendom (i modsætning til at leje),

4. at gennemføre reformen af finanssektoren og især supplere den vedvarende omstrukturering af banksektoren ved at rette op på situationen med fortsat svage institutioner, fremsætte en omfattende strategi til effektivt at håndtere overtagne aktiver i bankernes balancer samt fastlægge en klar holdning til finansieringen og anvendelsen af "back-stop facilities",

5. at gennemføre arbejdsmarkedsreformerne og tage yderligere skridt til at øge effektiviteten af de aktive arbejdsmarkedspolitikker ved at gøre dem mere målrettede, give bedre adgang til uddannelse, rådgivning og jobmatchingtjenester, styrke deres sammenkædning med passive politikker samt forbedre koordineringen mellem de nationale og de regionale arbejdsformidlinger, også med henblik på at udveksle oplysninger om ledige stillinger,

[8] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

6. at revidere udgiftsprioriteterne og omfordele midlerne, således at små og mellemstore virksomheder, forskning, innovation og de unge får bedre adgang til finansiering. Handlingsplanen for unge bør gennemføres, specielt hvad angår erhvervsuddannelsernes kvalitet og relevans, og indsatsen for at reducere skolefrafald og opnå større deltagelsen i erhvervsuddannelse og skoling bør styrkes via forebyggelses-, indgrebs- og kompensationsforanstaltninger.

7. at træffe særlige foranstaltninger til at bekæmpe fattigdom ved at gøre børneydelserne mere effektive og forbedre de sårbare gruppers beskæftigelsesegnethed,

8. at træffe yderligere foranstaltninger til at øge adgangen til liberale tjenesteydelser, herunder de stærkt regulerede erhverv, mindske forsinkelserne i tildelingen af erhvervslicenser og fjerne de hindringer for virksomhedsdrift, der skyldes de mange og overlappende regler på forskellige forvaltningsniveauer. El- og gassammenkoblingerne med nabolandene bør fuldføres, og underskuddet i forbindelse med elafgifterne bør håndteres på en sammenhængende måde, især ved at øge omkostningseffektiviteten i elforsyningskæden.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand