

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2017/2351**av den 9 augusti 2016****om föreläggande om böter för Spanien för underlåtenhet att vidta effektiva åtgärder för att komma till rätta med ett alltför högt underskott**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet (⁽¹⁾), särskilt artikel 6, och

av följande skäl:

- (1) Rådet har genom beslut av den 12 juli 2016, enligt artikel 126.8 i fördraget, fastställt att inga effektiva åtgärder har vidtagits av Spanien för att korrigera det alltför stora underskottet med anledning av rådets rekommendation av den 21 juni 2013 enligt artikel 126.7 i fördraget.
- (2) Till följd av rådets beslut av den 12 juli 2016, enligt vilket Spanien inte har vidtagit effektiva åtgärder för att korrigera det alltför stora underskottet, bör kommissionen rekommendera att rådet förelägger böter.
- (3) De böter som Spanien ska föreläggas bör i princip uppgå till 0,2 % av dess BNP det föregående året, men rådet kan sätta ned beloppet eller avstå från förelägandet om det föreligger exceptionella ekonomiska omständigheter eller efter en motiverad begäran från den berörda medlemsstaten.
- (4) Spaniens BNP uppgick 2015 till 1 081,19 miljarder EUR och 0,2 % av denna BNP motsvarar 2 162,38 miljoner EUR.
- (5) I enlighet med artikel 2.3 i förordning (EU) nr 1173/2011 avses med *exceptionella ekonomiska omständigheter* omständigheter där ett underskott i den offentliga sektorns finanser anses överskrida referensvärdet undantagsvis, i den mening som avses i artikel 126.2 a andra strecksatsen i fördraget, på så sätt som anges i rådets förordning (EG) nr 1467/97 (⁽²⁾). Enligt sistnämnda förordning ska ett sådant underskott anses överskrida referensvärdet undantagsvis när det orsakas i) av en ovanlig händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll som har stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning, eller ii) av en allvarlig konjunkturnedgång, dvs. en negativ årlig BNP-tillväxt eller ett ackumulerat produktionsbortfall under en långvarig period med mycket låg årlig BNP-tillväxt i förhållande till dess potential.
- (6) En utvärdering av tillämpningen av de ovannämnda villkoren för Spanien ger följande slutsatser:
 - Efter tio på varandra följande kvartal med negativ real BNP-tillväxt i Spanien, återvände den ekonomiska tillväxten igen under tredje kvartalet 2013. Den reala BNP-tillväxten nådde 1,4 % år 2014 och ökade till 3,2 % år 2015. Enligt kommissionens uppdaterade vårprognos 2016 förväntas den reala BNP-tillväxten nå 2,9 % under 2016. Detta är en justering uppåt med 0,3 procentenheter jämfört med kommissionens vårprognos 2016, som beror på högre offentlig och privat konsumtion än väntat under årets första kvartal. Följaktligen har det inte förelegat någon allvarlig konjunkturnedgång under den period som omfattas av rådets rekommendation av den 21 juni 2013 (dvs. 2013–2016).
 - Inte heller har några ovanliga händelser utanför medlemsstatens kontroll som har stor inverkan på de offentliga finanserna ägt rum under perioden 2013–2016. Även om den spanska inflationen var överraskande låg, och 2014 till och med negativ, var dess inverkan på de offentliga finanserna inte stor, eftersom den i stort sett uppvägdes av högre real BNP-tillväxt än väntat, med snabb sysselsättningsökning och skatteintensiv sammansättning av tillväxten som bidrog till att minska underskottet.

⁽¹⁾ EUT L 306, 23.11.2011, s. 1.⁽²⁾ Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6).

- (7) Därför föreligger inga exceptionella ekonomiska omständigheter som skulle motivera en nedsättning av bötesbeloppet.
- (8) Den 13 juli 2016 lämnade Spanien in en motiverad begäran till kommissionen om att rekommendera rådet att bötesbeloppet fastställs till noll. Till stöd för sin begäran angav Spanien följande skäl:

Spanien erinrar om sina viktiga framsteg i genomförandet av en omfattande reformagenda, trots en mycket svår ekonomisk situation, som visade sig vara avgörande för en stark återhämtning av den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen samt korrigeringen av de samlade obalanserna. Man framhåller också den betydande finanspolitiska insats som genomförts i efterdyningarna av krisen och de negativa effekterna av låg och till och med negativ inflation för den finanspolitiska anpassningen och ekonomin som helhet. Metodologiska frågor behandlas också, vad gäller den påstådda oförmågan hos den nuvarande metoden för att bedöma efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten, att ta hänsyn till negativa inflationsöverskningar eller att korrekt mäta den potentiella BNP-tillväxten i Spanien. Slutligen redovisas åtgärder och åtaganden för att minska det offentliga underskottet 2016 och åtagandet att korrigera det alltför stora underskottet senast 2017 bekräftas.

- (9) En bedömning av de ovannämnda argumenten leder till nedanstående överväganden.
- (10) Den spanska ekonomin har genomgått en betydande omvandling under de senaste åren, delvis tack vare reformer som genomförts i en svår ekonomisk situation och som bidrog till att minska befintliga stelheter på arbets- och produktmarknaderna. Det framgångsrika slutförandet av programmet för finansiellt stöd till rekapitaliseringen av finansinstitut i Spanien i början av 2014 och de stora strukturreformer som genomförts parallellt skapade en solid grund för ekonomisk återhämtning. Även efter det att programmet slutförts fortsatte Spanien att genomföra strukturreformer, inbegripet en reform av insolvensreglerna, slutförandet av banksektorns omstrukturering, reformen av den offentliga förvaltningen och inrättandet av ett oberoende finanspolitiskt råd. Med hjälp av den monetära politiken och ett förstärkt ramverk för styrning av euroområdet banade detta vägen för återvändande kapitalinflöden och förbättrade ekonomiska villkor. I takt med att tillväxten återvände under andra halvåret 2013 ökade den interna och externa ombalanseringen, också tack vare ökad konkurrenskraft till följd av reformerna. Återhämtningen åtföljs av många nya arbetstillfällen, med stöd av en fortsatt återhållsam löneutveckling och arbetsmarknadsreformernas inverkan. Trots framstegen med ombalansering av ekonomin kvarstår betydande utmaningar, eftersom fortsatt hög privat och offentlig skuldsättning som återspeglas i den mycket höga nivån på nettoutlandsskulden utsätter Spanien för risker som härrör från förändringar i marknadens förtroende, och en fortsatt hög arbetslöshet hämmar den ekonomiska anpassningen.
- (11) Även om Spanien inte vidtog effektiva åtgärder för att åtgärda det alltför stora underskottet i enlighet med rådets rekommendation av den 21 juni 2013, bör det tillstås att Spanien redan hade gjort betydande finanspolitiska insatser för att korrigera sitt alltför stora underskott i budgeten för 2012 och, i mindre utsträckning, för 2013. Den konsolideringströtthet som framhölls i rådets beslut av den 12 juli 2016 följde efter dessa betydande finanspolitiska strukturåtgärder och inträffade efter svåra ekonomiska förhållanden som påverkade den sociala sammanhållningen. Trots den starka uppgången i ekonomin sedan tredje kvartalet 2013, fick Spanien uppleva fortsatta ogynnsamma ekonomiska förhållanden under den period som omfattades av rådets senaste rekommendation. Produktionsgapet nådde $-8,5\%$ av potentiell BNP år 2013 och det var trots snabba förbättringar i huvudsak negativt, $-4,0\%$, under 2015. Arbetslösheten nådde som mest $26,1\%$ under 2013 och social utestängning och ojämlikhet förvärrades till följd av krisen, vilket innebar att den totala andelen människor som riskerar fattigdom eller social utestängning ökade till $29,2\%$ 2014, en av de högsta andelarna i unionen.
- (12) Även om vissa av de åtgärder som vidtagits under de senaste åren har haft en direkt negativ inverkan på de offentliga finanserna, kan de i detta sammanhang bidra till tillväxt och sysselsättning på medellång till lång sikt, vilket i sin tur kan bidra till de offentliga finansernas hållbarhet. Undantag från sociala avgifter och rabatter bidrog till det ihållande allmänna underskottet i de offentliga finanserna, men de stödde i viss utsträckning den sociala sammanhållningen genom att de var inriktade på låginkomsttagare, mindre kvalificerade arbetstagare och nya fasta anställningar. De skattereformer som antogs i slutet av 2014, även om de är underfinansierade, syftar till att göra skattesystemet mer tillväxtvänligt samt förbättra skatteförvaltningen och göra beskattningen mer rättvis.
- (13) För 2016 har den spanska regeringen i sin egenskap av expeditonsregering vidtagit underskottsminskande åtgärder i enlighet med kommissionens rekommendation av den 9 mars 2016 om de åtgärder som Spanien ska vidta för att säkerställa en snabb korrigerings av det alltför stora underskottet, vilket är välkommet. Särskilt ska nämnas att regeringen, i syfte att genomföra bestämmelser i inhemsk lagstiftning för att stärka budgetdisciplinen i regionala förvaltningar, den 6 april krävde att 12 regionala förvaltningar skulle godkänna nedskärningar

i budgetanslagen för att säkerställa att deras underskottsmål för 2016 uppfylldes. Även om nedskärningarna i utgifterna för 2016 som hittills antagits av dessa regionala förvaltningar är betydligt lägre än det förväntade belopp som rapporteras i 2016 års stabilitetsprogram, har Spaniens centrala regering godkänt nedskärningar av budgetanslag motsvarande cirka 0,2 % av BNP. Den 13 juli kungjorde den spanska expeditionsregeringen sitt åtagande att införa ytterligare välkomna underskottsminskande åtgärder. På intäktssidan är avsikten att ändringar av bolagsskatten, vilka ska antas så snart den nya regeringen har bildats, ska kunna användas för att kompensera för den förlust av intäkter på ungefär 0,5 % av BNP som förväntas för 2016 efter ändringarna av förordningen om förskottsbetalningar (*pagos fraccionados*) av bolagsskatten, för att säkerställa att bolagsskatteinkomsterna når upp till den nivå som förväntades i 2016 års stabilitetsprogram. På utgiftssidan kan den tidigareläggning av datumet för avslutande av centralregeringens räkenskapsår, som antogs den 14 juli, bidra till att begränsa utgifterna under andra halvåret 2016. Dessa åtgärder omfattas emellertid fortfarande för betydande genomföranderisker, särskilt när det gäller parlamentets snabba antagande av ändringar av bolagsskatten och huruvida de kommer att räcka för att kompensera det förväntade underskottet i skatteinkomsterna från bolagsskatten. Regeringen har även åtagit sig att vidta ytterligare åtgärder mot skattebedrägeri.

- (14) Spaniens motiverade begäran till kommissionen framhåller också de negativa effekterna av låg och till och med negativ inflation för den finanspolitiska anpassningen och ekonomin som helhet. Såsom även framförs i rådets beslut av den 12 juli 2016 var den spanska inflationen (mätt med BNP-deflatorn) för perioden 2013–2015 mycket riktigt betydligt lägre än i det makroekonomiska huvudscenariot som låg till grund för rekommendationen (den var t.o.m. negativ under 2014, – 0,4 %). Den negativa effekten av en låg eller till och med negativ inflation för Spaniens finanspolitiska resultat uppvägdes emellertid i stort sett av högre real BNP-tillväxt än väntat.
- (15) Spanien tar också upp metodologiska frågor vad gäller den påstådda oförmågan hos den nuvarande metoden för att bedöma effektiva åtgärder att ta hänsyn till negativa inflationsöverskningar eller att korrekt mäta den potentiella BNP-tillväxten i Spanien. När det gäller den eventuella underskattningen av den strukturella insats som genomförts i Spanien ska man komma ihåg att kommissionen vid beräkningen av den potentiella tillväxten tillämpar den gemensamt överenskomna produktionsfunktionsmetoden, som godkänts av rådet. Vad gäller effekterna av negativ inflation, medger kommissionen i sin analys att den metod som överenskomits för budgetövervakning – och på grundval av korrigeringen av det nominella saldoret med hjälp av tillväxtprognoser – vid en negativ inflationschock kan leda till en underskattning av den strukturella insatsen. Denna strategi kompletteras emellertid av en så kallad *bottom-up*-mätning av den finanspolitiska insatsen, som bedömer om utgiftsmålet har uppnåtts och om de planerade diskretionära åtgärderna på inkomstsidan har genomförts. Till skillnad från förändringen i det strukturella saldoret, kommer denna *bottom up*-mätningen sannolikt att överskatta den finanspolitiska insatsen efter en disinflationschock. I Spaniens fall visar även användningen av en sådan *bottom-up*-metod att ingen samlad insats gjordes under 2013–2015, i strid med den kumulativa strukturella insats på 3,0 % av BNP som rekommenderats.
- (16) Mot bakgrund av Spaniens motiverade begäran och med beaktande av föregående punkter, framför allt de djupgående strukturreformer som genomförts av Spaniens regering sedan 2012 och som fortfarande pågår, det svåra ekonomiska klimatet under den period som omfattas av rådets rekommendation från juni 2013, de åtaganden som den spanska expeditionsregeringen tillkännagett i sin motiverade begäran, tillsammans med de konsolideringsåtgärder som vidtogs efter kommissionens rekommendation av den 9 mars 2016 om de åtgärder som Spanien ska vidta för att säkerställa en snabb korrigerings av det alltför stora underskottet, anses det motiverat att avstå från att förelägga böterna på 0,2 % av BNP.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Rådet avstår från att förelägga Spanien böterna på 0,2 % av BNP för underlåtenhet att vidta effektiva åtgärder med anledning av rådets rekommendation av den 21 juni 2013.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 9 augusti 2016.

På rådets vägnar
M. LAJČÁK
Ordförande
