



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Rekommendation till

RÅDETS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING

om att ålägga Spanien böter för underlåtenhet att vidta effektiva åtgärder för att komma till rätta med ett alltför högt underskott

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om att ålägga Spanien böter för underlåtenhet att vidta effektiva åtgärder för att komma till rätta med ett alltför högt underskott

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

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, särskilt artikel 6, och

av följande skäl:

- (1) Rådet har genom beslut av den 12 juli 2016 fastställt att inga effektiva åtgärder har vidtagits av Spanien för att korrigera det alltför stora underskottet som svar på rådets rekommendation av den 21 juni 2013 enligt artikel 126.7 i fördraget.
- (2) Efter rådets beslut enligt artikel 126.8 i fördraget om att Spanien inte har vidtagit effektiva åtgärder för att korrigera sitt alltför stora underskott bör kommissionen rekommendera rådet att ålägga medlemsstaten böter.
- (3) De böter som ska åläggas Spanien bör i princip uppgå till 0,2 % av dess BNP under föregående år, men dess belopp kan reduceras eller upphävas på grund av exceptionella ekonomiska omständigheter eller efter en motiverad begäran från den berörda medlemsstaten.
- (4) Spaniens BNP uppgick 2015 till 1 081,19 miljarder euro. 0,2 % av denna BNP motsvarar 2 162,38 miljoner euro.
- (5) I enlighet med artikel 2.3 i förordning (EU) nr 1173/2011 innebär ”exceptionella ekonomiska omständigheter” omständigheter där ett underskott i den offentliga sektorns finanser anses överstiga referensvärdet endast undantagsvis i den mening som avses i artikel 126.2 a andra strecksatsen i EUF-fördraget och enligt förordning (EG) nr 1467/97. Enligt denna förordning kan ett sådant värde överskridas enbart undantagsvis när det orsakas av i) en ovanlig händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll och som har stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning, eller ii) en allvarlig konjunkturedgång, dvs. en negativ årlig BNP-tillväxt på eller ett ackumulerat produktionsbortfall under en längre period med mycket låg 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 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 väntas den reala BNP-tillväxten uppgå till 2,9 % under 2016. Detta är en justering uppåt med 0,3 procentenheter jämfört med kommissionens vårprognos 2016, pådriven av högre offentlig och privat konsumtion än väntat under årets första kvartal. Följaktligen inträffade ingen allvarlig konjunkturedgång under den period som omfattas av rådets rekommendation av den 21 juni 2013 (dvs. 2013–2016).

- Dessutom ägde inga ovanliga händelser rum som ligger utanför statens kontroll, med stora konsekvenser för de offentliga finanserna under perioden 2013–2016. Även om den spanska inflationen var överraskande låg och till och med negativ 2014, var dess inverkan på de offentliga finanserna inte omfattande, 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.
- (7) Därför saknas exceptionella ekonomiska omständigheter som skulle motivera en reducering 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:
 - (9) 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 justeringen av de samlade obalanserna. Man framhåller också den betydande finanspolitiska insats som genomförts i efterdyningarna av krisen och de negativa effekterna av låg eller rentav negativ inflation för den finanspolitiska anpassningen och ekonomin som helhet. Metodologiska frågor diskuteras också, vad gäller den påstådda oförmågan hos de nuvarande metoderna att bedöma efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten och ta hänsyn till negativa inflationsöverraskningar eller att noggrant mäta den potentiella BNP-tillväxten i Spanien. Slutligen redovisas åtgärder och åtaganden för att minska det offentliga underskottet 2016 och bekräftar åtagandet att korrigera det alltför stora underskottet senast 2017.
 - (10) En bedömning av de ovannämnda argumenten leder till nedanstående överväganden.
 - (11) 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 strukturella reformer som genomförts parallellt har skapat en god grund för ekonomisk återhämtning. Även efter det att programmet avslutats fortsatte Spanien att genomföra strukturreformer, bland annat en reform av insolvensreglerna, slutförandet av banksektorns omstrukturering, en reform av den offentliga förvaltningen och inrättande av ett oberoende finanspolitiskt råd. Den monetära politiken och ett förstärkt ramverk för styrning av euroområdet banade 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 starkt sysselsättningsskapande, stödd av en fortsatt återhållsam löneutveckling och arbetsmarknadsreformernas inverkan. Trots framsteg med omstrukturering av ekonomin kvarstår betydande utmaningar, eftersom fortsatt hög privat och offentlig skuldsättning som avspeglas i den mycket höga nivån på nettoutlandsskulden utsätter landet för risker som härrör från förändringar i marknadens förtroende och en fortsatt hög arbetslöshet hämmar den ekonomiska anpassningen.
 - (12) Även om Spanien inte vidtagit effektiva åtgärder för att åtgärda det alltför stora underskottet i enlighet med rådets rekommendation av den 21 juni 2013, bör det erkännas att Spanien redan gjort betydande finanspolitiska ansträngningar för att korrigera sitt alltför stora budgetunderskott 2012 och i mindre utsträckning under 2013. Den konsolideringströtthet som framhölls i rådets beslut av den 12 juli 2016

åtföljde dessa betydande finanspolitiska strukturåtgärder och inträffade efter svåra ekonomiska förhållanden som påverkar den sociala sammanhållningen. Trots den starka uppgången i ekonomin sedan tredje kvartalet 2013, drabbades Spanien upprepat av ogynnsamma ekonomiska förhållanden under den period som omfattas av rådets senaste rekommendation. Produktionsgapet nådde - 8,5 % av potentiell BNP år 2013 och trots snabba förbättringar var det 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 EU.

- (13) Även om vissa av de åtgärder som vidtagits under de senaste åren har haft en direkt negativ inverkan på de offentliga finanserna, kan de bidra till tillväxt och sysselsättning på medellång till lång sikt, och i sin tur till de offentliga finansernas hållbarhet. Undantag från sociala avgifter och rabatter bidrog till det ihållande underskottet i de offentliga finanserna, men de stödde i viss utsträckning den sociala sammanhållningen genom att de var inriktade på låginkomsttagare, lågutbildade 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 mera rättvis.
- (14) För 2016 har den spanska regeringen i sin egenskap av expeditionsministär vidtagit underskottsminskande åtgärder i enlighet med kommissionens rekommendation av den 9 mars 2016 gällande de åtgärder som Spanien ska vidta för att säkerställa en snabb korrigering av det alltför stora underskottet, vilket är välkommet. Särskilt i syfte att tillämpa bestämmelser i nationell lagstiftning för att stärka budgetdisciplinen i regionala regeringar, krävde regeringen den 6 april att 12 regionala förvaltningar godkänner nedskärningar i budgetanslagen för att uppfylla sina underskottsmål för 2016. Även om nedskärningarna i utgifterna för 2016 som hittills antagits av dessa 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 expeditionsministären sitt åtagande att införa ytterligare välkomna underskottsminskande åtgärder. På intäktssidan ska de ändringar av bolagsskatten som ska antas så snart den nya regeringen har bildats, kunna användas för att kompensera förlusten av intäkter på ungefär 0,5 % av BNP som förväntas för 2016 efter ändringarna av förordningen om delbetalning (*pagos fraccionados*) av bolagsskatten, för att säkerställa att bolagsskatteintäkterna 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 är emellertid fortfarande föremål 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 skatteintäkterna från bolagsskatten. Regeringen har åtagit sig att vidta ytterligare åtgärder mot skattebedrägeri.
- (15) Spaniens motiverade begäran till kommissionen belyser också de negativa effekterna av låg eller rentav negativ inflation för den finanspolitiska anpassningen och ekonomin som helhet. Som framförs i rådets beslut av den 12 juli 2016 var den spanska inflationen (mätt med BNP-deflatorn) för perioden 2013–2015 betydligt lägre än i det makroekonomiska huvudscenario som ligger bakom rekommendationen (den var t.o.m. negativ under 2014, - 0,4 %). Den negativa effekten av en låg eller till och med negativ inflation på Spaniens finanspolitiska resultat uppvägdes i stort sett av högre real BNP-tillväxt.

- (16) Spanien tar också upp metodologiska frågor vad gäller den påstådda oförmågan hos de nuvarande metoderna att ta hänsyn till negativa inflationsöverskningar eller att korrekt mäta den potentiella BNP-tillväxten i Spanien. När det gäller en eventuell underskattning av de strukturåtgärder som genomförts i Spanien ska man komma ihåg att, vid beräkningen av den potentiella tillväxten, tillämpar kommissionen den gemensamt överenskomna produktionsfunktionsmetoden, som godkänts av rådet. Vad gäller effekterna av negativ inflation, konstaterar kommissionen i sin analys att den metod som överenskommits för budgetövervakning – och på grundval av korrigeringen av det nominella saldot med hjälp av tillväxtprognoser – vid närvaro av en negativ inflationschock, kan leda till en underskattning av den strukturella insatsen. Denna strategi kompletteras av en så kallad ”bottom-up”-mätning av den finanspolitiska ansträngningen, som ska bedöma om utgiftsmålen har uppnåtts och om de planerade diskretionära åtgärderna på inkomstsidan har genomförts. Till skillnad från förändringen i det strukturella saldot, kommer denna bottom up-åtgärd sannolikt att överskatta den finanspolitiska insatsen efter en desinflationschock. I Spaniens fall visar också användningen av ebsådan bottom-up-metod att ingen samlad insats gjordes under 2013–2015, i motsats till den kumulativa strukturella ansträngning på 3,0 % av BNP som rekommenderats.
- (17) Med tanke på Spaniens motiverade begäran och med beaktande av föregående punkter, framför allt de djupgående strukture reformer som genomförts av Spaniens regering sedan 2012 och det fortsatt svåra ekonomiska klimat under den period som omfattas av rådets rekommendation i juni 2013, de utfästelser som tillkännagetts av den spanska expeditiönsministären i dess 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 korrigering av det alltför stora underskottet, anses upphävandet av böter på 0,2 % av BNP motiverat.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De böter på 0,2 % av BNP som åläggs Spanien för underlåtenhet att vidta effektiva åtgärder som svar på rådets rekommendation av den 21 juni 2013 upphävs.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*