



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 310 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Spanje

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Spanje voor de
periode 2012-2015**

{SWD(2012) 310 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Spanje

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Spanje voor de periode 2012-2015

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbevelingen van de Europese Commissie³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁴ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2012) 310 final.

⁴ Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Spanje aangenomen en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Spanje voor de periode 2011-2014 uitgebracht.
- (4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag⁵ aangenomen. Daarin wordt Spanje genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan een gedifferentieerd en groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van overheidsdiensten.
- (6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen, verdere toezeggingen te doen voor een beperkt aantal essentiële, tijdige en meetbare hervormingen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het pact.
- (7) Op 30 april 2012 heeft Spanje zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2012-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma voor 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of Spanje door macro-economische onevenwichtigheden is geraakt. Op basis van haar diepgaande evaluatie⁶ is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in Spanje sprake is van ernstige onevenwichtigheden, die niet buitensporig zijn, maar wel dringend moeten worden aangepakt.
- (8) Op basis van de beoordeling van het op grond van artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97 opgestelde stabiliteitsprogramma is de Raad van mening dat het aan het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario in het algemeen plausibel is voor 2012 en optimistisch voor de daarop volgende jaren. In haar voorjaarsprognose 2012 voorzag de Commissie een groei van het bbp van – 1,8 % in 2012 en – 0,3 % in 2013, terwijl in het programma wordt uitgegaan van respectievelijk – 1,7 % en 0,2 %. In overeenstemming met de buitensporigtekortprocedure beoogt de begrotingsstrategie van het programma het algemene overheidstekort tegen 2013 onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen. De strategie is vooral gebaseerd

⁵ COM(2012) 68 final.

⁶ SWD(2012) 159 final.

op uitgavenbeperkingen, maar omvat ook een aantal inkomstenverhogende maatregelen. Uitgaande van het (herberekende) structurele saldo⁷ bedraagt de in het programma vooropgestelde gemiddelde jaarlijkse verbetering van het structurele tekort voor 2011-2013 2,6 % van het bbp. Dat is boven de in het kader van de buitensporigtekortprocedure aanbevolen begrotingsinspanning van gemiddeld meer dan 1,5 % van het bbp voor de periode 2010-2013. Na correctie van het buitensporige tekort, houdt het programma vast aan de middellangetermijndoelstelling (MTD) van een structureel in evenwicht zijnde begroting, die in 2015 met een structureel begrotingstekort van 0,2 % van het bbp bijna zal worden gehaald. De MTD beantwoordt aan de verplichtingen van het stabiliteits- en groeipact. Met het voorziene tempo van structurele aanpassingen in 2012-2013 wordt voldoende vooruitgang richting de MTD geboekt en de stijging van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, strookt met de uitgavennorm van het stabiliteits- en groeipact. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote in 2013 een piek bereiken en daarna dalen. In 2014 en 2015 zal Spanje zich in een overgangsfase bevinden en de in het programma voorgestelde plannen volstaan om aan de norm inzake schuldaufbouw van het stabiliteits- en groeipact te voldoen. De aanpassingstrajecten voor het tekort en de schuld zijn onderhevig aan neerwaartse risico's. De macro-economische ontwikkelingen kunnen minder gunstig zijn dan verwacht. Bovendien zijn de maatregelen vanaf 2013 onvoldoende gespecificeerd. Andere risico's voor de begrotingsstrategie zijn de begrotingsdiscipline van de regionale overheden, gezien hun recente slechte staat van dienst, een grotere gevoeligheid van de inkomsten voor de lopende structurele aanpassingen, de onzekere impact van de belastingamnestie op de inkomsten en mogelijke nieuwe financiële reddingsacties. Een strikte handhaving van de wet inzake begrotingsstabiliteit en de goedkeuring van doortastende begrotingsmaatregelen op regionaal niveau kunnen het risico van ontsporingen op regionaal niveau beperken. De gedecentraliseerde overheidsfinanciën in Spanje vragen om een sterk budgettair en institutioneel kader. De Raad is ingenomen met het voornemen van de Commissie om over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van de Raad betreffende het corrigeren van het buitensporig tekort in de komende weken een grondige analyse uit te brengen en daarbij ook rekening te houden met het aangekondigde meerjarige begrotingsplan voor 2013-2014.

- (9) In 2011 heeft Spanje een pensioenhervorming goedgekeurd waarmee een belangrijke stap wordt gezet om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren. De verslechterende economische vooruitzichten in Spanje beperken echter de impact van deze hervorming op de geraamde overheidsuitgaven in verband met de vergrijzing. Bovendien moet de hervorming nog worden aangevuld met concrete maatregelen om de algemene werkgelegenheidsstrategie voor oudere werknemers voor 2012-2014 te ondersteunen.
- (10) Hoewel de belastingquote in Spanje tot de laagste in Europa behoort, kan het belastingstelsel efficiënter worden gemaakt door het aandeel groeivriendelijkere indirecte belastingen te vergroten. Er is met name ruimte om de heffingsgrondslag van de btw te verruimen door iets te doen aan de op grote schaal toegepaste vrijstellingen

⁷ Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode is herberekend op grond van de in het programma verstrekte informatie.

en verlaagde tarieven. Door de aftrekbaarheid van hypotheekrente worden in het Spaanse belastingstelsel het aangaan van schulden en de aankoop van woningen bevoordeeld ten opzichte van huurformules.

- (11) Spanje heeft bij het herstructureren van zijn financiële sector aanzienlijke vooruitgang geboekt. Die herstructurering moet worden voortgezet om ervoor te zorgen dat voor niet-levensvatbare banken een oplossing wordt gevonden en dat gezonde banken hun functie van kredietverlener aan de echte economie op een duurzame manier en zonder onevenredige concurrentievervalsing kunnen vervullen. Door de verslechterende macro-economische vooruitzichten zal de kapitaalbasis van de banken mogelijk verder moeten worden versterkt.
- (12) In februari 2012 heeft de Spaanse regering een verregaande hervorming van het systeem voor arbeidsbescherming en collectieve loononderhandelingen goedgekeurd om de hoge werkloosheid en de sterke segmentatie van de arbeidsmarkt te bestrijden. De effecten daarvan moeten worden gemonitord, met name wat de loonontwikkelingen en het verminderen van de segmentatie betreft. Om de uitdaging volledig te beantwoorden, moet de hervorming gepaard gaan met een verregaandere herziening van het actieve arbeidsmarktbeleid om de employability en de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren.
- (13) Om de hoge jeugdwerkloosheid aan te pakken, moet Spanje onverwijld zijn actieplan voor jongeren uitvoeren, onder meer wat leerling- en stageovereenkomsten betreft. Hoewel Spanje maatregelen heeft genomen om het percentage voortijdige schoolverlaters terug te dringen, blijft hun aantal hoog en gaan achter de cijfers grote regionale verschillen schuil.
- (14) De armoede is gestegen – in 2012 werden 1,1 miljoen personen meer bedreigd – en de armoede bij kinderen is met 26,2 % verontrustend hoog. Het armoedepercentage bij uitzendkrachten is dubbel zo hoog als bij vaste werknemers.
- (15) Professionele diensten blijven in Spanje van mededinging afgeschermd. Een hervorming van de professionele diensten kan het potentiële bbp verhogen, aangezien ze een belangrijke input vormen voor de andere economische sectoren. Er zijn met name inspanningen nodig om voor een aantal sterk gereguleerde beroepen (zoals notarissen, kadasterambtenaren en gerechtspersoneel) niet-gerechtigde en onevenredige belemmeringen weg te nemen. Bovendien duurt het verkrijgen van een bedrijfsvergunning in Spanje langer dan in enig ander EU-land. Een gebrek aan samenwerking tussen lokale, regionale en nationale overheden heeft geleid tot een wildgroei van elkaar soms overlappende voorschriften en tot een versnippering van de Spaanse binnenlandse markt. Om de grote externe onevenwichtigheden te verkleinen, moeten exportactiviteiten worden vergemakkelijkt. Spanje staat ook voor veelvuldige en complexe uitdagingen in de energiesector, die een ernstige rem zijn op de goede werking van de product- en dienstenmarkten.
- (16) Spanje heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de uitvoering van de in 2011 gedane toezeggingen, betreffen het stimuleren van de werkgelegenheid, het verbeteren van het concurrentievermogen, het houdbaar maken van de overheidsfinanciën en het sterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de in het kader van het Euro Plus-pact gedane

toezeggingen onderzocht en vastgesteld dat deze slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

- (17) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economisch beleid van Spanje verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Spanje, maar ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden in onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (8) weergegeven.
- (18) In het licht van deze evaluatie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Spanje onderzocht. Zijn advies⁸ daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.
- (19) In het licht van de resultaten van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het stabiliteitsprogramma van Spanje onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn met name in de onderstaande aanbevelingen (1), (3), (4), (5) en (7) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Spanje in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. Overeenkomstig de aanbeveling van de buitensporigtekortprocedure een gemiddelde structurele jaarlijkse begrotingsinspanning van meer dan 1,5 % van het bbp te leveren voor de periode 2010-2013 door de in het kader van de begroting 2012 goedgekeurde maatregelen uit te voeren en uiterlijk eind juli het aangekondigde meerjarige begrotingsplan voor 2013-2014 aan te nemen. Op regionaal niveau maatregelen aan te nemen en uit te voeren die sporen met de goedgekeurde herstelplannen en de in de wet inzake begrotingsstabiliteit opgenomen nieuwe bepalingen betreffende transparantie en controle van de begrotingsuitvoering strikt toe te passen. Een onafhankelijk begrotingcomité op te richten dat het begrotingsbeleid analyseert, van advies voorziet en controleert, en dat de impact van wetsvoorstellen op de begroting beoordeelt.
2. Sneller werk te maken van het optrekken van de wettelijke pensioenleeftijd en de introductie van de houdbaarheidsfactor waarin de recente pensioenhervorming voorziet, en de algemene werkgelegenheidsstrategie voor oudere werknemers te versterken met concrete maatregelen om het idee van een leven lang leren verder uit te werken, de arbeidsomstandigheden te verbeteren en de herintreding van deze groep op de arbeidsmarkt te bevorderen.
3. Een belastingstelsel in te voeren dat overeenstemt met de inspanningen inzake begrotingsconsolidatie en groei meer stimuleert, onder meer door belastingen te verschuiven van arbeid naar consumptie- en milieuheffingen. In het bijzonder werk te maken van het lage btw-inkomstenpercentage door de heffingsgrondslag van de

⁸ Artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

btw te verruimen. Het aangaan van schulden en het woningbezit fiscaal minder voordelig te maken (ten opzichte van huurformules).

4. De hervorming van de financiële sector uit te voeren, met name door de lopende herstructurering van de banksector aan te vullen met het aanpakken van de situatie van resterende kwetsbare instellingen, een alomvattende strategie te ontwikkelen om de erfenisactiva op de balansen van de banken doeltreffend te benaderen, en een duidelijk standpunt in te nemen over de financiering en het gebruik van zogeheten backstop- of vangnetfaciliteiten.
5. De arbeidsmarkthervormingen uit te voeren en extra maatregelen te nemen om de doeltreffendheid van het actieve arbeidsmarktbeleid te vergroten door de maatregelen gericht te maken, het gebruik van opleidingen, advies en arbeidsbemiddelingsdiensten te bevorderen, de band met passieve beleidsmaatregelen te versterken, en de coördinatie tussen de nationale en regionale diensten voor arbeidsvoorziening te vergroten, onder meer door informatie over vacatures uit te wisselen.
6. De uitgavenprioriteiten te herzien en middelen te herbestemmen om de toegang tot financiering voor kmo's, onderzoek, innovatie en jongeren te ondersteunen. Het actieplan voor jongeren uit te voeren, met name wat de kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie van beroepsopleidingen en onderwijs betreft, en meer inspanningen te leveren om schooluitval terug te dringen en de deelname aan beroepsonderwijs en -opleidingen te bevorderen door middel van preventie-, interventie- en compensatiemaatregelen.
7. Specifieke maatregelen te nemen om armoede terug te dringen door steun voor kinderen doeltreffender te maken en de emplooibaarheid van kwetsbare bevolkingsgroepen te verbeteren.
8. Aanvullende maatregelen te nemen om professionele diensten, met inbegrip van sterk gereguleerde beroepen, open te stellen, vertragingen bij het verlenen van bedrijfsvergunningen weg te werken en belemmeringen voor zakelijke activiteiten weg te nemen die het gevolg zijn van elkaar overlappende en veelvoudige regelgeving van verschillende overheidsniveaus. De elektriciteits- en gasverbindingen met buurlanden te voltooiën en de te lage elektriciteitstarieven grondig aan te pakken, met name door de elektriciteitsvoorzieningsketen kostenefficiënter te maken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*