



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 6. Juli 2012
(OR. en)**

11273/12

**UEM 224
ECOFIN 598
SOC 575
COMPET 443
ENV 539
EDUC 216
RECH 279
ENER 308**

GESETZGEBUNGSAKTE UND ANDERE RECHTSINSTRUMENTE

Betr.: EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm
Spaniens 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum
Stabilitätsprogramm Spaniens für die Jahre 2012 bis 2015

EMPFEHLUNG DES RATES

vom

zum nationalen Reformprogramm Spaniens 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Spaniens für die Jahre 2012 bis 2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,
unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,
nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,
nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie ("Europa 2020") zu, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten¹ an, die zusammen die "integrierten Leitlinien" bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.
- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung² zum nationalen Reformprogramm Spaniens für 2011 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Spaniens für 2011 bis 2014 ab.

¹ Für 2012 aufrechterhalten durch den Beschluss 2012/238/EU vom 26. April 2012 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 119 vom 4.5.2012, S. 47).

² ABl. C 212 vom 19.7.2011, S. 1.

- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester der in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an, worin Spanien als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (5) Am 1. Dezember 2011 nahm der Rat Schlussfolgerungen an, in denen er den Ausschuss für Sozialschutz aufforderte, in Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss und anderen Ausschüssen seine Ansichten zu den im Rahmen des politischen Zyklus der Strategie Europa 2020 empfohlenen Maßnahmen mitzuteilen. Diese Ansichten sind in die Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses eingeflossen.
- (6) Das Europäische Parlament wurde gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 in das Europäische Semester umfassend eingebunden und nahm am 15. Februar 2012 eine Entschließung zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten im Jahreswachstumsbericht 2012 sowie eine Entschließung zu dem Beitrag zum Jahreswachstumsbericht 2012 an.
- (7) Am 2. März 2012 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung der Stabilität des Finanzsystems, der Haushaltskonsolidierung und der Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung. Er verwies auf die Notwendigkeit, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

- (8) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, zur Erreichung der Ziele des Pakts weitere Verpflichtungen einzugehen, die sich auf einige wenige wesentliche, kurzfristig realisierbare und messbare Reformen konzentrieren.
- (9) Am 30. April 2012 übermittelte Spanien sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum von 2012 bis 2015 und sein nationales Reformprogramm 2012. Um den Querverbindungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission bewertete außerdem in einer eingehenden Überprüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, ob Spanien von makroökonomischen Ungleichgewichten betroffen ist. Dabei kam sie zu dem Schluss, dass in Spanien Ungleichgewichte bestehen, die zwar keine übermäßigen Ungleichgewichte darstellen, aber dringend angegangen werden müssen.

(10) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das dem Programm zugrunde liegende makroökonomische Szenario für 2012 weitgehend plausibel und für die Zeit danach optimistisch ist. In der Frühjahrsprognose 2012 der Kommissionsdienststellen wird mit einem Wachstum des BIP von -1,8 % für 2012 und von -0,3 % für 2013 – gegenüber -1,7 % bzw. 0,2 % im Stabilitätsprogramm – gerechnet. Im Einklang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) zielt die im Stabilitätsprogramm beschriebene Haushaltsstrategie darauf ab, das gesamtstaatliche Defizit bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP abzusenken, was hauptsächlich durch Ausgabenbeschränkungen, aber auch durch einige Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen erreicht werden soll. Ausgehend vom (neu berechneten) strukturellen Saldo¹ beläuft sich die im Stabilitätsprogramm geplante durchschnittliche jährliche Verbesserung des strukturellen Saldos von 2011 bis 2013 auf 2,6 % des BIP und liegt damit über der im Rahmen des Defizitverfahrens empfohlenen durchschnittlichen Konsolidierungsanstrengung von über 1,5 % des BIP im Zeitraum von 2010 bis 2013. Im Anschluss an die Korrektur des übermäßigen Defizits wird im Stabilitätsprogramm das mittelfristige Haushaltsziel einer strukturell ausgeglichenen Haushaltsposition bestätigt; dieses Ziel wäre 2015 mit einem strukturellen Haushaltsdefizit von 0,2 % des BIP fast erreicht. Das mittelfristige Haushaltsziel spiegelt die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessen wider. Das für 2012 und 2013 vorgesehene Tempo der strukturellen Anpassung stellt einen ausreichenden Fortschritt in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel dar, und das Wachstum der Staatsausgaben – unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen auf der Einnahmenseite – steht mit dem Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Einklang.

¹ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Nach dem Stabilitätsprogramm soll die staatliche Schuldenquote 2013 ihren Höchststand erreichen und danach sinken. 2014 und 2015 befindet sich Spanien in einer Übergangsphase; mit den im Stabilitätsprogramm vorgelegten Plänen soll gewährleistet werden, dass ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung des im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Richtwerts für den Schuldenabbau erreicht werden. Die Anpassungspfade für Defizit und Schuldenstand sind mit bedeutenden Abwärtsrisiken behaftet.

Die makroökonomischen Entwicklungen könnten weniger günstig als erwartet ausfallen. Außerdem sind die Maßnahmen ab 2013 nicht genau genug festgelegt. Die in jüngster Zeit schwache Bilanz bei der Einhaltung der Haushaltsvorgaben auf regionaler Ebene, eine größere Unsicherheit bei den Einnahmen aufgrund der laufenden strukturellen Anpassung, die ungewissen Auswirkungen der Steueramnestie auf die Einnahmen und potenzielle weitere finanzielle Rettungsmaßnahmen stellen ebenfalls Risiken für die Haushaltsstrategie dar. Diese finanziellen Rettungsmaßnahmen hätten allesamt eine einmalige Auswirkung auf das Defizit. Durch einen strikten Vollzug des Haushaltsstabilitätsgesetzes und die Annahme entschlossener haushaltspolitischer Maßnahmen auf regionaler Ebene würde das Risiko von Zielabweichungen auf regionaler Ebene kleiner. Angesichts der dezentralen Struktur der öffentlichen Finanzen in Spanien ist ein starker haushaltspolitischer und institutioneller Rahmen unerlässlich. Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission, in den kommenden Wochen eine gründliche Überprüfung der Durchführung der Empfehlung des Rates zur Korrektur des übermäßigen Defizits vorzulegen, wobei auch der angekündigte mehrjährige Haushaltsplan für 2013 bis 2014 berücksichtigt wird.

- (11) 2011 beschloss Spanien eine Rentenreform, die einen bedeutenden Schritt hin zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen darstellt. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Aussichten in Spanien schränkt jedoch die Auswirkungen dieser Reform auf die erwarteten alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben ein. Außerdem ist die Reform noch durch konkrete Maßnahmen zur Untermauerung der allgemeinen Beschäftigungsstrategie 2012-2014 für ältere Arbeitnehmer zu ergänzen.
- (12) Die Steuerquote in Spanien gehört zwar zu den niedrigsten in der EU, jedoch lässt sich die Effizienz des Steuersystems noch verbessern, indem der Anteil wachstumsfreundlicherer indirekter Steuern erhöht wird. Vor allem besteht Spielraum für die Verbreiterung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, wenn die umfangreiche Anwendung von Ausnahmeregelungen und reduzierten Sätzen auf den Prüfstand gestellt wird. Außerdem begünstigt das spanische Steuersystem durch die Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen die Verschuldung und den Erwerb von Wohnraum gegenüber der Anmietung.
- (13) Spanien hat bei der Umgestaltung seines Finanzsektors beträchtliche Fortschritte erzielt. Dieser Prozess ist fortzusetzen, um sicherzustellen, dass alle nicht lebensfähigen Banken abgewickelt werden und lebensfähige Banken ihre Funktion als Kreditgeber für die Realwirtschaft auf tragfähige Weise und ohne unangemessene Verzerrung des Wettbewerbs erfüllen können. Angesichts der Verschlechterung der makroökonomischen Aussichten ist möglicherweise die Kapitalbasis der Banken zu verstärken.

- (14) Im Februar 2012 beschloss die Regierung eine umfassende Reform des Systems des Beschäftigungsschutzes und der Tarifverhandlungen, um die hohe Arbeitslosigkeit und die starke Segmentierung des Arbeitsmarkts zu bekämpfen. Es muss überwacht werden, wie diese Reform sich auswirkt, vor allem was die Lohnentwicklung und den Abbau der Segmentierung anbelangt. Damit die Reform ihre volle Wirkung entfalten kann, muss sie durch eine substantiellere Überprüfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden, um die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und die angebotenen und nachgefragten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt besser miteinander in Deckung zu bringen.
- (15) Zur Senkung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Spanien sollte der Jugendaktionsplan unverzüglich umgesetzt werden, auch im Bereich der Lehr- und Ausbildungsverträge. Spanien hat zwar Maßnahmen zur Senkung der Schulabbruchquote ergriffen, jedoch ist diese nach wie vor hoch und verdeckt große regionale Unterschiede.
- (16) Die Armut hat zugenommen – im Jahr 2010 waren 1 Million Menschen mehr armutsgefährdet – und die Kinderarmut hat mit 26,2 % einen alarmierend hohen Stand erreicht. Die Armutsrate trotz Beschäftigung ist bei befristeten Arbeitskräften mehr als doppelt so hoch wie bei festangestellten Arbeitskräften.

- (17) Die freiberuflichen Dienstleistungen sind in Spanien weiterhin vor dem Wettbewerb geschützt. Durch eine entsprechende Reform könnte das BIP potenziell steigen, da diese Dienstleistungen einen wesentlichen Beitrag zu den anderen Sektoren der Wirtschaft leisten. Besonderes Augenmerk sollte auf die Beseitigung ungerechtfertigter und unverhältnismäßiger Beschränkungen bei einigen stark reglementierten Berufen (z. B. Ingenieure, Notare, Grundbuchführer, gesetzliche Vertreter) gerichtet werden. Außerdem dauert die Erteilung einer Gewerbeerlaubnis in keinem Land der Union so lange wie in Spanien. Die fehlende Abstimmung zwischen der lokalen, der regionalen und der nationalen Verwaltung hat zu einer Überzahl an Regelungen, die sich bisweilen überschneiden, und zu einer Segmentierung des spanischen Binnenmarkts geführt. Zur Behebung der starken externen Ungleichgewichte ist es erforderlich, die Exporttätigkeiten zu erleichtern. Außerdem steht Spanien im Energiesektor vor vielfältigen und komplexen Herausforderungen, die das reibungslose Funktionieren der Produkt- und Dienstleistungsmärkte ernsthaft behindern.
- (18) Spanien ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Jahr 2011 betreffen die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität. Die Kommission hat die Umsetzung der im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen bewertet und insgesamt festgestellt, dass diese nur zum Teil umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die untenstehenden Empfehlungen eingeflossen.

- (19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Spaniens eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Überprüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Spanien berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die untenstehenden Empfehlungen 1 bis 8 eingeflossen.
- (20) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme hierzu¹ spiegelt insbesondere die untenstehende Empfehlung 1 wider.
- (21) Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln insbesondere die untenstehenden Empfehlungen 1, 3, 4, 5 und 8 wider –

EMPFIEHLT, dass Spanien im Zeitraum von 2012 bis 2013:

¹ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

1. die in der Empfehlung des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens vorgesehene jährliche durchschnittliche strukturelle Haushaltskonsolidierung von über 1,5 % des BIP im Zeitraum von 2010 bis 2013 erreicht, indem die im Haushaltsplan für 2012 verabschiedeten Maßnahmen umgesetzt werden und der angekündigte mehrjährige Haushaltsplan für 2013 bis 2014 bis Ende Juli 2012 verabschiedet wird; Maßnahmen auf regionaler Ebene in Einklang mit den gebilligten Plänen zur Haushaltsjustierung annimmt und umsetzt und die neuen Bestimmungen des Gesetzes über die Haushaltsstabilität zur Transparenz und zur Kontrolle des Haushaltsvollzugs strikt anwendet sowie weiterhin für eine rechtzeitigere und genauere Finanzberichterstattung auf allen staatlichen Ebenen sorgt; eine unabhängige Einrichtung für Analyse, Beratung und Überwachung im Bereich der Haushaltspolitik schafft; Reformen im öffentlichen Sektor durchführt, um die Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen zu verbessern;
2. dafür sorgt, dass bei der Regelung des Nachhaltigkeitsfaktors, der in der jüngsten Rentenreform vorgesehen ist, das Renteneintrittsalter entsprechend der höheren Lebenserwartung angehoben wird, und die allgemeine Beschäftigungsstrategie für ältere Arbeitnehmer mit konkreten Maßnahmen zur Weiterentwicklung des lebenslangen Lernens, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Wiedereingliederung dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt untermauert;
3. ein Steuersystem einführt, das mit den Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung in Einklang steht und wachstumsfreundlicher ist, wozu auch eine Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit auf den Verbrauch und die Umwelt gehört; insbesondere die niedrigen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer durch eine Verbreiterung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage erhöht; steuerliche Regelungen abbaut, die die Verschuldung und den Erwerb von Wohnraum (gegenüber der Anmietung) begünstigen;

4. die Reform des Finanzsektors umsetzt, insbesondere die laufende Umstrukturierung des Bankensektors dadurch ergänzt, dass die Lage der verbleibenden schwächeren Institute in Angriff genommen wird, eine umfassende Strategie zum effektiven Umgang mit illiquiden Vermögenswerten in den Bilanzen der Banken vorlegt sowie eine klare Haltung zur Finanzierung und Nutzung von Backstop-Fazilitäten festlegt;
5. die Arbeitsmarktreformen umsetzt und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergreift, indem diese zielgerichteter gestaltet, die Nutzung von Fortbildungs-, Beratungs- und Arbeitsvermittlungsdiensten intensiviert, ihre Verbindung zu passiven Maßnahmen gestärkt und die Abstimmung zwischen nationalen und regionalen staatlichen Arbeitsverwaltungen, unter anderem der Austausch von Informationen über offene Stellen, verbessert wird;
6. die Ausgabenprioritäten überprüft und die Mittel umwidmet, um den Zugang der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu Finanzmitteln, die Forschung und Innovation und junge Menschen zu unterstützen; den Jugendaktionsplan umsetzt, insbesondere in Bezug auf die Qualität der beruflichen Aus- und Fortbildung und deren Relevanz für den Arbeitsmarkt, und die Anstrengungen zur Senkung der Schulabbruchquote verstärkt sowie die Teilnahme an der beruflichen Aus- und Fortbildung durch Präventions-, Interventions- und Ausgleichsmaßnahmen erhöht;

7. die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen verbessert, verbunden mit effektiven Diensten zur Unterstützung von Kindern und Familien, um die Situation armutsgefährdeter und/oder von sozialer Ausgrenzung bedrohter Menschen zu verbessern und somit das Wohlergehen der Kinder zu bewirken;
8. weitere Maßnahmen zur Öffnung der freiberuflichen Dienstleistungen, auch bei den stark reglementierten Berufen, ergreift, die Bearbeitungsdauer bei der Erteilung einer Gewerbeerlaubnis verkürzt und die Hindernisse bei der Aufnahme einer Geschäftstätigkeit aufgrund der zahlreichen und einander überschneidenden Regelungen, die auf den verschiedenen staatlichen Ebenen erlassen wurden, beseitigt; den Ausbau der Verbundnetze für Strom und Gas zu den Nachbarländern abschließt und das Defizit im Bereich der Stromtarife umfassend behebt, insbesondere durch eine Verbesserung der Kosteneffizienz der Stromversorgungskette.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident
