



Brüssel, den 27.7.2016
COM(2016) 518 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Inverzugsetzung Spaniens mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen
Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen**

{SWD(2016) 263 final}

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Inverzugsetzung Spaniens mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 9,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. Zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehört die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹, die verabschiedet wurde, um die umgehende Korrektur übermäßiger gesamtstaatlicher Defizite zu fördern.
- (3) Am 27. April 2009 entschied der Rat nach Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), dass in Spanien ein übermäßiges Defizit bestand, und gab gemäß Artikel 104 Absatz 7 EGV eine Empfehlung ab, wonach das übermäßige Defizit bis spätestens 2012 korrigiert werden sollte. Seither hat der Rat auf der Grundlage von Artikel 126 Absatz 7 AEUV (am 2. Dezember 2009, am 10. Juli 2012 und am 21. Juni 2013) drei weitere Empfehlungen an Spanien gerichtet, in denen die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013, 2014 bzw. 2016 verlängert wurde. In allen drei Empfehlungen gelangte der Rat zu dem Schluss, dass Spanien wirksame Maßnahmen ergriffen habe, jedoch unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eingetreten seien.²
- (4) Am 12. Juli 2016 stellte der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 8 AEUV fest, dass Spanien entgegen seiner Empfehlung vom 21. Juni 2013 keine wirksamen Maßnahmen ergriffen habe.
- (5) Wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat keine Maßnahmen durchführt oder diese sich nach Auffassung des Rates als unangemessen erweisen, hat der Rat nach Artikel 10

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

² Alle Dokumente zum Defizitverfahren Spanien sind abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm.

Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 unverzüglich einen Beschluss nach Artikel 126 Absatz 9 AEUV zu fassen.

- (6) Die Kommission hat ihre Frühjahrsprognose 2016 anhand der bis zum 19. Juli verfügbaren Daten aktualisiert. Auf dieser Grundlage wurde die Prognose für das reale BIP-Wachstum gegenüber der Frühjahrsprognose für das Jahr 2016 um 0,3 Prozentpunkte auf 2,9 % nach oben und für das Jahr 2017 von 2,5 % auf 2,3 % nach unten korrigiert. Im Jahr 2018 soll das reale BIP voraussichtlich um 2,1 % wachsen, während es 2015 noch 3,2 % betragen hatte. Somit wird sich das Wirtschaftswachstum aller Voraussicht nach abschwächen, aber nach wie vor robust bleiben und auch weiterhin von den im Zuge der Krise durchgeführten Reformen und dem erfolgreichen Abschluss des Finanzhilfeprogramms profitieren. Aufgrund der anhaltenden Lohnzurückhaltung und der Arbeitsmarktreformen geht die wirtschaftliche Erholung dabei immer noch mit der Schaffung vieler Arbeitsplätze einher. Auch die niedrigen Ölpreise stützen das Wachstum. Zugleich wird für 2016 eine Inflation von -0,3 % erwartet. Allerdings ist diese Wachstumsprognose vor allem ab 2017 mit Abwärtsrisiken behaftet, was u. a. mit dem Ausgang des Referendums über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union zusammenhängt, der die Unsicherheit erhöht hat und Handel und Binnennachfrage in Mitleidenschaft ziehen könnte.
- (7) Der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission zufolge dürfte das gesamtstaatliche Defizit 2016 auf 4,6 % des BIP, 2017 auf 3,3 % des BIP und 2018 auf 2,7 % des BIP zurückgehen (im Vergleich dazu waren im Stabilitätsprogramm für 2016, 2017 und 2018 3,6 %, 2,9 % bzw. 2,2 % des BIP anvisiert worden und wurde in der Frühjahrsprognose noch von einem Defizit von 3,9 % des BIP im Jahr 2016 und 3,1 % des BIP im Jahr 2017 ausgegangen). Dieses höhere prognostizierte Defizit ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass in der aktualisierten Kommissionsprognose von den in Reaktion auf die Kommissionsempfehlung vom März 2016 auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene getroffenen ausgabendämmenden Maßnahmen eine geringere Zahl (0,2 % des BIP gegenüber 0,4 % des BIP in der Stabilitätsprogrammprognose) berücksichtigt wurde, da einige dieser Maßnahmen nicht ausführlich genug dargelegt wurden, um unter der üblichen Annahme einer unveränderten Politik in die Kommissionsprognose einbezogen werden zu können. Hauptgrund für die Abweichung ist allerdings eine Änderung des Rechtsrahmens für die Körperschaftsteuer, die dazu führt, dass die Unternehmen im Jahr 2016 niedrigere Vorauszahlungen („*pagos fraccionados*“) leisten. Diese Mindereinnahmen waren im Stabilitätsprogramm nicht quantifiziert worden und traten erst im April bei Fälligkeit der ersten Vorauszahlung und damit nach dem Stichtag der Frühjahrsprognose zutage. In der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission werden diese Mindereinnahmen für 2016 auf 0,5 % des BIP geschätzt. Da die oben genannten Änderungen zwar eine permanente Verzögerung bei den Steuerzahlungen, aber keine Änderung des Steuersatzes oder der Steuerbemessungsgrundlage nach sich ziehen, würden sie sich bei erneut stabilen Rahmenbedingungen (ab 2017) nicht auf die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer auswirken. Sie bewirken 2016 einen vorübergehenden Rückgang der Steuereinnahmen, der in der aktualisierten Frühjahrsprognose als einmalige Maßnahme eingestuft wurde. Beim Jahr 2017 sind die Differenzen zwischen der aktualisierten Frühjahrsprognose und dem Stabilitätsprogramm darauf zurückzuführen, dass die Ausgangsposition schlechter ist als erwartet und die auf die Kommissionsempfehlung vom März 2016 hin getroffenen Sparmaßnahmen noch nicht detailliert genug dargelegt wurden, um unter der üblichen Annahme einer unveränderten Politik berücksichtigt werden zu können. Das

strukturelle Defizit wird 2016 und 2017 voraussichtlich um 0,4 % bzw. 0,1 % des BIP anwachsen und dürfte 2018 unverändert bleiben. Allerdings ist der für 2016 prognostizierte Anstieg des strukturellen Defizits zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass die derzeitigen Aussichten für Inflation und nominales BIP-Wachstum niedrigere Werte nahelegen als beim Haushalt 2016 angenommen, was sich negativ auf die strukturellen Staatseinnahmen ausgewirkt, aber keine Ausgabenanpassung ermöglicht hat.

- (8) Die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote ist zwischen 2007 und 2014 von 36 % auf etwa 99 % angestiegen. Im Jahr 2015 blieb sie mehr oder weniger unverändert, da die Nettoerlöse aus dem Verkauf finanzieller Vermögenswerte die Auswirkungen eines stärker als das nominale BIP wachsenden Defizits ausgeglichen haben. In der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird erwartet, dass die Schuldenquote 2017 mit 100,6 % des BIP ihren Höchststand erreicht, während in der Frühjahrsprognose noch davon ausgegangen worden war, dass der Höchststand 2016 mit 100,3 % des BIP erreicht wird. Wenngleich die hohe Schuldenquote für Spanien nicht mit dem unmittelbaren Risiko einer fiskalischen Stresssituation verbunden zu sein scheint, werden die Schuldentragfähigkeitsrisiken auf mittlere Sicht signifikant zunehmen, wenn sich die Haushaltslage nicht verbessert. Längerfristig dürfte die Senkung der alterungsbedingten Ausgaben einen Rückgang der Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bewirken.³
- (9) In dem Beschluss gemäß Artikel 126 Absatz 9 AEUV, mit dem der Rat den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug setzt, Maßnahmen zum Defizitabbau zu treffen, ersucht der Rat den Mitgliedstaat gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, jährliche Haushaltsziele zu erfüllen, die auf der Grundlage der die Inverzugsetzung untermauernden Prognose mit einer als Richtwert dienenden jährlichen Mindestverbesserung des konjunkturbereinigten Saldos ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen von mindestens 0,5 % des BIP vereinbar sind. Da der vorliegende Beschluss zur Inverzugsetzung in der zweiten Jahreshälfte gefasst wird, müssen weitergehende Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden, um die erforderliche jährliche Verbesserung des strukturellen Saldos zu erreichen. Auch ist zu berücksichtigen, dass das Basisszenario für den neuen Anpassungspfad von einer um 0,4 % des BIP verschlechterten Grundposition ausgeht, was zumindest zu einem Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Inflation hinter den Prognosen des dem Haushalt 2016 zugrunde liegenden Szenarios zurückbleibt - eine Entwicklung, die sich weitgehend der Kontrolle der Regierung entzieht. Unter Berücksichtigung dieser Umstände scheint es sinnvoll, 2016 keine weiteren strukturellen Maßnahmen zu verlangen.
- (10) Da 2016 keine weiteren strukturellen Maßnahmen verlangt werden sollten, würde eine einjährige Verlängerung der Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits, wie sie nach der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates die Regel ist, eine Verbesserung des strukturellen Saldos im Jahr 2017 voraussetzen, was das Wachstum zu sehr beeinträchtigen würde. Die zur Korrektur des übermäßigen Defizits eingeräumte Frist sollte deshalb um zwei Jahre verlängert werden.
- (11) Für einen glaubwürdigen und nachhaltigen Anpassungspfad müsste Spanien daher in den Jahren 2016, 2017 und 2018 ein gesamtstaatliches Defizit von 4,6 %, 3,1 % bzw.

³ Europäische Kommission (2016), „Fiscal Sustainability Report 2015“ (Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2015), European Economy, Institutional Paper Nr. 018.

2,2 % des BIP erreichen, was einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,4 % des BIP im Jahr 2016 und einer Verbesserung um jeweils 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018 entspräche. Diese Haushaltsziele tragen auch der Notwendigkeit Rechnung, Zweitrundeneffekte der Haushaltskonsolidierung auf die öffentlichen Finanzen über ihre Auswirkungen auf die breitere Wirtschaft auszugleichen.

- (12) Zur Erreichung der Zielvorgaben werden weitere strukturelle Maßnahmen für erforderlich gehalten, die sowohl 2017 als auch 2018 schätzungsweise 0,5 % des BIP ausmachen müssten. Die für die verlangte strukturelle Anstrengung erforderlichen Einsparungen könnten in den Jahren 2017 und 2018 u. a. dadurch erzielt werden, dass Steuervergünstigungen, insbesondere die ermäßigten Mehrwertsteuersätze, sowohl mengen- als auch umfangsmäßig begrenzt werden.
- (13) Auch die rigorose Durchsetzung der im spanischen Stabilitätsgesetz vorgesehenen Präventions- und Korrekturmechanismen auf allen staatlichen Ebenen könnte einer fristgerechten und dauerhaften Korrektur des übermäßigen Defizits zuträglich sein. Dies könnte durch einen größeren Automatismus bei ihrer Umsetzung erreicht werden. Darüber hinaus könnte der Beitrag der Ausgabenregel des Stabilitätsgesetzes zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhöht werden, indem Erfassungsbereich und Definition der Ausgabenkategorien, die für seine Berechnung erforderlich sind, präzisiert und öffentliche Verwaltungen, die gegen die Ausgabenregel verstoßen, ausdrücklich aufgefordert werden, die Ausgabenüberschreitungen im Folgejahr auszugleichen.
- (14) Auch den qualitativen Aspekten der öffentlichen Finanzen sollte Spanien gebührend Beachtung schenken, was auch für seine Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens gilt. So wurde der Kommission in den vergangenen Jahren eine erhebliche Zahl an Verstößen zur Kenntnis gebracht, die sich auf die Anwendung des EU-Vergaberechts auswirken. Die Daten zeigen, dass die Vergabevorschriften von den Vergabebehörden und -stellen unterschiedlich angewandt werden und unzureichende Ex-ante- und Ex-post-Kontrollmechanismen einer korrekten und einheitlichen Anwendung des Vergaberechts im Wege stehen. Im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten ist der Anteil der ausgeschriebenen öffentlichen Aufträge in Spanien relativ niedrig und wird relativ häufig auf das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung zurückgegriffen. Dies schränkt den Wettbewerb seitens Unternehmen aus anderen EU-Ländern ein und führt häufig zu einer Direktvergabe, die für die Staatskasse mit höheren Kosten verbunden ist. Die geringe Nutzung zentraler oder gemeinsamer Vergabeinstrumente verhindert Effizienzgewinne, die zu Haushaltseinsparungen beitragen würden. Das Fehlen einer unabhängigen Stelle, die landesweit eine effiziente und rechtskonforme öffentliche Auftragsvergabe sicherstellt, steht der ordnungsgemäßen Umsetzung der Vergabevorschriften im Wege und kann Gelegenheiten für Verstöße bieten, was sich beides negativ auf die öffentlichen Finanzen Spaniens auswirkt.
- (15) Für den Erfolg der Haushaltskonsolidierungsstrategie ist es ferner wichtig, die Haushaltskonsolidierung entsprechend den Empfehlungen, die der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2016 an Spanien gerichtet hat, insbesondere was die Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte betrifft, durch umfassende Strukturreformen zu unterstützen.
- (16) Nach Artikel 126 Absatz 9 AEUV kann der Rat im Rahmen seines nach diesem Artikel gefassten Beschlusses zur Inverzugsetzung den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte über die Anpassungsbemühungen

vorzulegen. Nach Artikel 5 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthält der Bericht des Mitgliedstaats die Ziele für die Staatsausgaben und die Staatseinnahmen und legt die finanzpolitischen Maßnahmen sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite sowie die aufgrund der konkreten Beschlüsse des Rates ergriffenen Maßnahmen dar. Damit die Kommission sowohl die zur Umsetzung der Empfehlungen in dieser Inverzugsetzung genannte Frist als auch die für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzte Frist leichter überwachen kann, wird Spanien ersucht, einen solchen Bericht bis zum 15. Oktober 2016 zusammen mit seiner Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 vorzulegen.

- (17) Auch sollte Spanien im Einklang mit Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Rates der Kommission und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss einen Bericht vorlegen und dabei den Vorgaben der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 877/2013 der Kommission folgen. Dieser Bericht sollte erstmals bis zum 15. Januar 2017 und danach alle drei Monate vorgelegt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Spanien beendet das bestehende übermäßige Defizit bis 2018.
- (2) Spanien führt das gesamtstaatliche Defizit 2016 auf 4,6 % des BIP, 2017 auf 3,1 % des BIP und 2018 auf 2,2 % des BIP zurück. Diese Rückführung entspricht der aktualisierten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission zufolge einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,4 % des BIP im Jahr 2016 und einer Verbesserung um jeweils 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018. Auch setzt Spanien alle unerwarteten Mehreinnahmen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus ein.
- (3) Zusätzlich zu den bereits in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission berücksichtigten Einsparungen beschließt Spanien für die Jahre 2017 und 2018 Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von je 0,5 % des BIP und setzt diese vollständig um.
- (4) Spanien hält sich bereit, weitere Maßnahmen zu beschließen, falls Risiken für die Haushaltsplanung eintreten. Die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen gewährleisten eine dauerhafte und wachstumsfreundliche Verbesserung des gesamtstaatlichen strukturellen Saldos.
- (5) Spanien beschließt Maßnahmen zur Stärkung seines finanzpolitischen Rahmens, die insbesondere auf eine stärkere Automatisierung der Mechanismen zur Prävention und Korrektur von Abweichungen von den Defizit-, Schuldenstands- und Ausgabenzielen und auf eine Erhöhung des Beitrags der im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Ausgabenregel zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen abzielen.
- (6) Um wirtschaftliche Effizienz und ein hohes Maß an Wettbewerb zu garantieren, schafft Spanien einen kohärenten Rahmen, der über alle Vergabebehörden und -stellen hinweg Transparenz und Abstimmung der Vorgehensweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gewährleistet. Dieser Rahmen umfasst angemessene Ex-ante- und Ex-post-Kontrollmechanismen für das öffentliche Auftragswesen, damit Effizienz und Rechtskonformität sichergestellt werden.

Artikel 2

Der Rat setzt Spanien eine Frist bis zum 15. Oktober 2016, damit es wirksame Maßnahmen ergreift und dem Rat und der Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 einen Bericht über die aufgrund der Inverzugsetzung des Rates ergriffenen Maßnahmen vorlegt. Dieser Bericht enthält die Ziele für die Staatsausgaben und die Staatseinnahmen und Angaben zu den diskretionären Maßnahmen sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite sowie Informationen über die Maßnahmen, die zur Umsetzung der in Artikel 1 Absätze 5 und 6 genannten konkreten Empfehlung des Rates zur Stärkung des finanzpolitischen Rahmens und des Rahmens für das öffentliche Auftragswesen ergriffen werden.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an das Königreich Spanien gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*