

**ADVIES VAN DE RAAD****van 10 maart 2009****over het geactualiseerde convergentieprogramma van Letland over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Spanje voor de periode 2008-2011**

(2009/C 68/04)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingsituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid <sup>(1)</sup>, en met name op artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

- (1) Op 10 maart 2009 heeft de Raad het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Spanje voor de periode 2008-2011 behandeld.
- (2) Volgens de tussentijdse prognoses van januari 2009 van de diensten van de Commissie is de reële BBP-groei van Spanje in 2008 vertraagd tot 1,25 %. Spanje wordt geconfronteerd met binnenlandse en externe aanpassingsproblemen. In het binnenland krimpt de woningbouwsector en dalen de huizenprijzen. Extern heeft het hardnekkige tekort op de lopende rekening geleid tot een snelle groei van de schuld en daarmee tot een stijging van de buitenlandse rentebetalingen. Vanaf de eerste helft van 2008 hebben de Spaanse autoriteiten diverse maatregelen getroffen om de bedrijvigheid te stimuleren. Daarbij gaat het onder meer om tijdelijke en permanente belastingverlagingen en investeringsprojecten van ongeveer 2 % van het BBP in 2009 en om een reeks structurele hervormingen. Daarnaast worden de overheidsfinanciën hard geraakt door de economische inzinking, zodat de ruimte voor verdere fiscale stimulansen beperkt blijft. Deze kunnen immers de soliditeit van de budgettaire langetermijnsituatie in gevaar brengen. Spanje staat dus voor de taak om de potentiële groei ondanks een langdurige neergang te vergroten en tegelijk bij te dragen tot de lopende correctie van de bestaande macro-economische onevenwichtigheden.
- (3) Volgens het macro-economische scenario van het programma krimpt het BBP in 2009 reëel met 1,6 % en herstelt het in 2010 en 2011 met een reële groei van respectievelijk 1,2 % en 2,6 %. De groei trekt met name aan dankzij de binnenlandse vraag en het externe tekort loopt terug van meer dan 9 % van het BBP in 2008 naar 5,5 % in 2011. Het programma houdt rekening met de stimuleringsmaatregelen die in verband met de economische terugval zijn getroffen, maar bevat geen expliciete ramingen van de gevolgen ervan voor de reële BBP-groei. Afgaande op de momenteel beschikbare informatie <sup>(2)</sup> zijn de groeihypothese van dit scenario voor 2009 licht optimistisch en voor de jaren daarna uitgesproken optimistisch. In het programma wordt gerekend op een daling van het externe tekort van 9,2 % van het BBP in 2008 tot 5,4 % van het BBP in 2011, die te danken zou zijn aan een vermindering van het tekort op de goederen- en dienstenbalans.
- (4) Voor 2008 wordt het overheidstekort in het geactualiseerde stabiliteitsprogramma evenals in de tussentijdse prognoses van januari 2009 van de diensten van de Commissie op 3,4 % van het BBP <sup>(3)</sup> geraamd. Dit cijfer blijft ver achter bij het beoogde overschot van 1,2 % van het BBP dat in de vorige actualisering wordt genoemd. De verslechtering van de begroting is een gevolg van zowel de discretionaire maatregelen als de economische terugval. De ontvangsten uit de directe belastingen zijn teruggelopen omdat de belastingen voor bedrijven en particulieren zijn verlaagd en daarnaast de winsten van het bedrijfsleven door de zwakke markten voor activa, waaronder onroerend goed, zijn teruggelopen.

<sup>(1)</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1. Alle documenten waarnaar in deze tekst wordt verwezen, zijn te vinden op: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> In de beoordeling wordt met name rekening gehouden met de tussentijdse prognoses van januari 2009 van de diensten van de Commissie, maar ook met andere informatie die sindsdien beschikbaar is gekomen.

<sup>(3)</sup> Gezien de gemelde overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde heeft de Commissie op 18 februari 2009 overeenkomstig artikel 104, lid 3, van het Verdrag een verslag uitgebracht.

De ontvangsten uit indirecte belastingen zijn teruggelopen door de vertraging bij de consumentenuitgaven, en met name de daling van huizentransacties, en door eenmalige maatregelen die tot minder ontvangsten hebben geleid, zoals de wijzigingen in de BTW-betalingen en -teruggaven. De uitgavenoverschrijdingen hangen vooral samen met de werking van automatische stabilisatoren in de vorm van hogere sociale overdrachten, waaronder werkloosheidsuitkeringen.

- (5) In de actualisering wordt voor 2009 gerekend op een begrotingstekort van 5,8 % van het BBP, tegen 6,2 % in de tussentijdse prognoses van de diensten van de Commissie. De verslechtering van het begrotingssaldo houdt verband met een reeks discretionaire maatregelen van ongeveer 2 % van het BBP, maar ook met de werking van automatische stabilisatoren als gevolg van de economische terugval (geraamd op circa 1 % van het BBP). Bij de discretionaire maatregelen gaat het onder meer om het stimuleringspakket van november 2008 (van iets meer dan 1 % van het BBP), dat onder andere voorziet in de oprichting van een fonds van de centrale overheid voor decentrale overheidsinvesteringen. Daarin wordt 0,75 % van het BBP gestort voor de uitvoering van nieuwe openbare werken. De ontvangsten lopen terug door eenmalige maatregelen van rond de 0,75 % van het BBP. Het gaat daarbij onder meer om de wijziging van het stelsel van BTW-teruggaven en om de verlaging van de inhouding van belasting op het persoonlijk inkomen van belastingbetalers met een hypotheek. Al met al wordt in 2009 conform het Europees economisch herstelplan een expansieve begrotingskoers gevaren.
- (6) Na een piek in 2009 zal het nominale tekort dalen tot onder de 4 % van het BBP in 2011. Het primaire saldo volgt een vergelijkbaar patroon en komt in 2011 uit op – 1,9 % van het BBP, tegen – 4,1 % in 2009. Door het budgettaire effect van discretionaire maatregelen, maar ook door de daling van de ontvangsten in verband met de huidige correctie in de vastgoedsector, stijgt het structurele overheidstekort van 3,5 % van het BBP in 2008 naar 4,75 % in 2009. Het 0,75 procentpunt van het BBP van eenmalige inkomstenverminderende maatregelen in de begroting voor 2009 is hierbij niet meegeteld. In de actualisering wordt een budgettair aanpassingstraject uitgezet waarbij het structurele saldo in 2010 en 2011 met respectievelijk 1,25 % en iets meer dan een 0,5 % van het BBP verbetert, zodat het structurele tekort in 2011 uitkomt op 2,75 %<sup>(1)</sup>.

Volgens het programma moet met deze aanpassing de middellangetermijndoelstelling (MTD), namelijk een begroting die in evenwicht is, uiteindelijk opnieuw worden bereikt, maar zal deze doelstelling in de programmaperiode niet meer worden bereikt. De verbetering in 2010 is deels te danken aan het eenmalige karakter van het stimuleringspakket van november 2008. Afgezien daarvan noemt het programma geen maatregelen om het structurele tekort terug te dringen. De bruto overheidsschuld van naar schatting 39,5 % van het BBP in 2008 stijgt in de programmaperiode met ongeveer 14 procentpunten. Deze stijging wordt voornamelijk in 2009 niet alleen door de toename van het tekort en de daling van de BBP-groei, maar ook door de verwerving van bankactiva in het kader van het financiële reddingspakket veroorzaakt.

- (7) De begrotingsresultaten zijn in de gehele programmaperiode aan neerwaartse risico's onderhevig. Ten eerste berust het macro-economische scenario op optimistische groeiaannamen. Dit geldt met name voor de laatste jaren van het programma. Ten tweede worden de begrotingsdoelstellingen van 2010 en 2011 niet geflankeerd door andere maatregelen dan de aangekondigde beëindiging van de maatregelen in het kader van het pakket van november 2008. Voorts mogen de decentrale overheden in 2009 tekorten boeken, zonder dat zij, zoals gebruikelijk is, een plan hoeven in te dienen om deze weg te werken, zulks overeenkomstig het stabiliteitspact, dat deze mogelijkheid biedt wanneer de reële economie zich sterk afwijkend van de oorspronkelijke prognoses ontwikkelt. Gezien de risico's voor het macro-economische scenario en de begrotingsdoelstellingen en gezien de onzekerheid over de gevolgen van de garanties die in het kader van het financiële reddingspakket zijn verstrekt, kan de schuldquote zich minder gunstig ontwikkelen dan waarop in de actualisering wordt gerekend. De stijging van de schuld in verband met de maatregelen ter ondersteuning van de financiële sector zou worden omgebogen indien de steunregeling en de bijbehorende financiële operaties succesvol zijn.

<sup>(1)</sup> Na herberekening van het conjunctuurgezuiverde saldo op basis van de in het programma voorkomende informatie en de door de diensten van de Commissie gehanteerde definitie van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen bedraagt het structurele saldo 3,1 % van het BBP in 2008, – 4,1 % in 2009, en – 3,4 % in 2010.

- (8) Van de vergrijzing gaat een veel groter langetermijneffect op de begroting uit dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt met name doordat de pensioenuitgaven als percentage van het BBP de komende decennia een betrekkelijk forse stijging zullen vertonen. Terwijl de verwachte langetermijngevolgen van de vergrijzing voor de begroting op basis van de solide begrotingssituatie tot en met 2007 nog deels konden worden opgevangen, is het tegendeel het geval als de begrotingsprojecties van het huidige programma uitkomen. Indien de in de tussentijdse prognoses van de diensten van de Commissie voorspelde begrotingssituatie voor 2009 als uitgangspunt wordt genomen, zouden de houdbaarheidsproblemen eveneens aanzienlijk toenemen ten opzichte van de vorige actualisering. Door op middellange termijn het primaire saldo te verbeteren en verdere structurele maatregelen te nemen om de substantiële stijging van leeftijdsgerelateerde uitgaven te beteugelen, kunnen de forse risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn worden ingedamd.
- (9) Het budgettaire middellangetermijnkader heeft bijgedragen aan een deugdelijke begrotingsplanning en heeft ondanks de verslechtering van de situatie sinds 2008 over het geheel genomen zijn nut bewezen. Er staat hervorming van dit kader op het programma. Wel noemt de actualisering een aantal hervormingen om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren. Aan de ontvangstenzijde gaat het daarbij onder meer om een verlaging van de belastingen op inkomen uit arbeid middels een belastingvoordeel van maximaal 400 EUR per belastingbetaler, om een versnelde uitkering van het belastingvoordeel voor hypotheekbetalingen, om de afschaffing van vermogensbelasting, om de tweede fase van de hervorming van de vennootschapsbelasting en om maatregelen om de werking van het belastingstelsel te verbeteren, zoals de mogelijkheid van een maandelijks BTW-teruggaaf. Aan de uitgavenzijde wordt voorrang gegeven aan productieve uitgaven en aan de noodzaak om het intermediair verbruik van de overheid te beteugelen. Het programma wijst op de rol van het staatsbureau voor de beoordeling van de kwaliteit van het overheidsbeleid en de overheidsdiensten, dat als een stap voorwaarts wordt gezien naar een beoordelingscultuur die moet leiden tot een efficiëntere en hoogwaardigere publieke dienstverlening.
- (10) De Spaanse autoriteiten hebben een reeks maatregelen getroffen om de financiële sector te stabiliseren. Onder meer is de deposito- en beleggingsgarantie verhoogd (van 20 000 EUR naar 100 000 EUR per rekeninghouder en bank) en is een fonds van 30 miljard EUR (bijna 3 % van het BBP) voor de verwerving van financiële activa opgezet om de kredietverlening aan particulieren en bedrijven te bevorderen. Het fonds kan worden verhoogd tot maximaal 50 miljard EUR. Voorts hebben de autoriteiten besloten om het ministerie van Economische Zaken en Financiën buitengewone bevoegdheden te verlenen om voor maximaal 100 miljard EUR (10 % van het BBP) aan staatsgaranties te verstrekken voor nieuwe leningen met een looptijd van drie maanden tot drie jaar die in 2009 worden verstrekt aan banken die in Spanje zijn gevestigd, en om effecten van deze banken te verwerven om hun eigen vermogen te versterken.
- (11) De Spaanse regering heeft in verband met de economische inzinking een aantal discretionaire belastingmaatregelen van betekenis getroffen. Het stimuleringspakket voor 2009 sluit aan bij het Europees economisch herstelplan van de Raad van december 2008 en vormt met zijn tijdelijke stimulering van de bedrijvigheid in 2009 een adequate reactie op de economische inzinking. Het richt zich voornamelijk op investeringen, de koopkracht van huishoudens en op het bedrijfsleven en het mkb. Bepaalde maatregelen ten belope van ongeveer 1 % van het BBP stonden al op het programma in het kader van de pakketten van april en augustus 2008, terwijl de rest uit nieuwe acties bestaat die deel uitmaken van het fiscale stimuleringspakket van november 2008 (iets meer dan 1 % van het BBP). Dit pakket van november 2008 is goed getimed, doelgericht en tijdelijk. Alle pakketten sluiten in grote lijnen aan bij de voornaamste beleidsdoelstellingen voor de korte termijn. De actualisering bevat tevens een reeks structurele maatregelen die deel uitmaken van de agenda voor beleidshervormingen op langere termijn, maar waarmee ook de huidige terugval het hoofd kan worden geboden. Deze maatregelen hangen samen met de hervormingsagenda voor de middellange termijn en met de landenspecifieke aanbevelingen die de Commissie op 28 januari 2009 in het kader van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid heeft gedaan. Ze zijn gericht op een versterking van het groeipotentieel, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid en op de verlening van inkomenssteun aan kansarme groepen. De omzetting van de Dienstenrichtlijn maakt er ook deel van uit.

- (12) In 2009 wordt een expansieve begrotingskoers gevaren en in 2010 een enigszins restrictieve. In concreto streeft het programma voor 2010 naar het terugdraaien van de begrotingsexpansie voor 2009 en een verdere structurele verbetering in 2011. Gelet op de risico's voor de begrotingsplannen zijn voor 2010 echter verdere maatregelen nodig om de expansie daadwerkelijk terug te draaien. Het programma gaat ervan uit dat het nominale tekort boven de referentiewaarde van 3 % van het BBP blijft. De tekortreductie zoals in het programma voor 2010 en daarna wordt beoogd, wordt niet geflankeerd door maatregelen.
- (13) Wat de in de gedragscode voor stabiliteits- en convergentieprogramma's gespecificeerde gegevensvereisten betreft, vertoont het programma enkele lacunes in de verplichte en facultatieve gegevens (<sup>1</sup>).

De algehele conclusie luidt dat de Spaanse overheidsfinanciën lang vrijwel in evenwicht zijn geweest of een overschot hebben vertoond, maar in 2008 door de diepe economische inzinking en een aantal discretionaire maatregelen een tekort van meer dan 3 % van het BBP is ontstaan. Conform het Europees economisch herstelplan mikt het geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor 2009 op een forse fiscale stimulans om de gestage inzinking van de bedrijvigheid tegen te gaan. Daardoor zal het overheidstekort oplopen, ook al blijft de schuldquote ruim onder de 60 % van het BBP. Aan het verbeteren van de houdbaarheid van de begroting op lange termijn moet prioriteit worden verleend. Gezien de optimistische macro-economische aannamen is het mogelijk dat de economische groei minder aan de consolidatie van de begroting bijdraagt dan waarop in het programma wordt gerekend, terwijl het aanpassingstraject niet geheel wordt geflankeerd door concrete maatregelen. Voorts is een verbetering van de kwaliteit van de overheidsfinanciën ook van belang voor een soepel verloop van de economische aanpassingen die nodig zijn gezien de onevenwichtigheden waarmee de economie wordt geconfronteerd.

In het licht van de bovenstaande beoordeling wordt Spanje verzocht om:

- i) het conform het Europees economisch herstelplan en in het kader van het stabiliteits- en groeipact geplande begrotingsbeleid voor 2009 ten uitvoer te leggen, maar een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën in 2009 te voorkomen, en in 2010 en daarna resoluut een structurele consolidatie door te voeren en met maatregelen te flankeren;
- ii) de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren door verdere maatregelen ten uitvoer te leggen om de stijging van leeftijdsgerelateerde uitgaven te beteugelen;
- iii) ervoor te zorgen dat de budgettaire consolidatiemaatregelen ook zijn toegesneden op de geplande verhoging van de kwaliteit van de overheidsfinanciën, zoals gepland in het licht van de aanpassing die nodig is om bestaande onevenwichtigheden weg te werken.

#### Vergelijking van de belangrijkste macro-economische en budgettaire prognoses

		2007	2008	2009	2010	2011
Reëel BBP (verandering in %)	<b>SP jan 2009</b>	<b>3,7</b>	<b>1,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>2,6</b>
	COM jan 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	n.b.
	SP dec 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	n.b.
HICP-inflatie (%)	<b>SP jan 2009</b>	<b>n.b.</b>	<b>n.b.</b>	<b>n.b.</b>	<b>n.b.</b>	<b>n.b.</b>
	COM jan 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	n.b.
	SP dec 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	n.b.

(<sup>1</sup>) Met name ontbreken verplichte gegevens over eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (tabel 2), en facultatieve gegevens over de HICP (tabel 1b), de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur (tabel 1c), de overheidsuitgaven naar functie (tabel 3), het structurele saldo (tabel 5), en ontbreekt gedetailleerde informatie over de schuldontwikkelingen (tabel 4), zoals de verschillen tussen liquide middelen en transitorische posten bij de ontwikkeling van de overheidsschuld, de netto-accumulatie van financiële activa, privatiseringsopbrengsten, waarderingseffecten en overige, liquide financiële activa en de netto financiële schuld.

		2007	2008	2009	2010	2011
Output gap <sup>(1)</sup> (% van het potentiële BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,7</b>
	COM jan 2009 <sup>(2)</sup>	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	n.b.
	SP dec 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	n.b.
Netto financieringsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>- 9,7</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 5,4</b>
	COM jan 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	n.b.
	SP dec 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	n.b.
Overheidsontvangsten (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>41,0</b>	<b>37,0</b>	<b>37,5</b>	<b>38,3</b>	<b>38,7</b>
	COM jan 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	n.b.
	SP dec 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	n.b.
Overheidsuitgaven (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>38,8</b>	<b>40,4</b>	<b>43,3</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>
	COM jan 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	n.b.
	SP dec 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	n.b.
Overheidssaldo (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>2,2</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,9</b>
	COM jan 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	n.b.
	SP dec 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	n.b.
Primair saldo (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>3,8</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 1,9</b>
	COM jan 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	n.b.
	SP dec 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	n.b.
Conjunctuurgezuiverd saldo <sup>(1)</sup> (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	COM jan 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	n.b.
	SP dec 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.b.
Structureel saldo <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	COM jan 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	n.b.
	SP dec 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.b.

		2007	2008	2009	2010	2011
Bruto overheidsschuld (% van het BBP)	<b>SP jan 2009</b>	<b>36,2</b>	<b>39,5</b>	<b>47,3</b>	<b>51,6</b>	<b>53,7</b>
	COM jan 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	n.b.
	SP dec 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	n.b.

*Noten:*

- (<sup>1</sup>) In de programma's vermelde output gaps en conjunctuurgezuiverde saldi, zoals herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in de programma's voorkomende informatie.
- (<sup>2</sup>) Op basis van een geraamde potentiële groei van achtereenvolgens 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % en 0,9 % in de periode 2007-2010.
- (<sup>3</sup>) Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Het programma vermeldt geen eenmalige maatregelen. Volgens de tussentijdse prognoses van januari 2009 van de diensten van de Commissie is er wel sprake van eenmalige maatregelen en andere tijdelijke maatregelen, die het tekort in 2008 met minder dan een 0,5 % van het BBP en in 2009 met meer dan een 0,5 % van het BBP verlagen.
- (<sup>4</sup>) Na herberekening van het conjunctuurgezuiverde saldo op basis van de in het programma voorkomende informatie en de door de diensten van de Commissie gehanteerde definitie van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen bedraagt het structurele saldo – 3,1 % van het BBP in 2008, – 4,1 % in 2009 en – 3,4 % in 2010.

*Bronnen:*

Stabiliteitsprogramma (SP); tussentijdse prognoses van januari 2009 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.