



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Duitsland

{SWD(2014) 406 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Duitsland

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 (EG) 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 aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad 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 lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2014) 406 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en hebben met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Duitsland vastgesteld en een advies over het stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2012-2017 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013⁵ heeft de Commissie op 15 november 2013 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Duitsland voor 2014⁶ gepresenteerd.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁷ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁸ aangenomen. Daarin werd Duitsland genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Duitsland⁹, die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft verricht. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Duitsland macro-economische onevenwichtigheden ondervindt die monitoring en beleidsactie vereisen. Met name vertoonde de lopende rekening aanhoudend een zeer hoog overschot, hetgeen de positieve effecten van een sterk concurrentievermogen weerspiegelt, terwijl besparingen voor een groot deel in het buitenland werden geïnvesteerd. Het is ook een teken dat de binnenlandse groei getemperd is gebleven en dat de economische hulpbronnen mogelijk niet efficiënt zijn toegewezen. Hoewel overschotten op de lopende rekening niet dezelfde risico's inhouden als grote tekorten, verdienen de omvang en het aanhouden van het overschot op de lopende rekening in Duitsland nauwlettende aandacht. Gezien de omvang van Duitslands economie is het van bijzonder groot belang dat actie wordt ondernomen om het risico van nadelige effecten op de werking van de binnenlandse economie en van de eurozone te beperken.

⁵ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1.

⁶ C(2013) 8001 final

⁷ C(2013) 800 final

⁸ C(2013) 790 final

⁹ SWD(2014) 78 final.

- (8) On 14 april 2014 heeft Duitsland zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en op 8 april 2014 zijn stabiliteitsprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) De in het stabiliteitsprogramma 2014 omschreven doelstelling van de begrotingsstrategie is ervoor te zorgen dat de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn voortdurend wordt nagestreefd. Het stabiliteitsprogramma bevestigt de middellangetermijndoelstelling van -0,5 % van het bbp, hetgeen een adequate weerspiegeling is van de in het stabiliteits- en groeipact gestelde eisen. Volgens het stabiliteitsprogramma zal het (herberekende) structurele saldo in 2014 en daarna positief blijven en zal de brutoschuld in 2014 naar verwachting dalen tot 76 % van het bbp, waarna zich een voldoende neerwaartse trend blijft aftekenen. Derhalve voldoet de in het programma uitgetekende begrotingsstrategie aan de eisen van het stabiliteits- en groeipact. Het macro-economische scenario dat ten grond ligt aan de begrotingsprognoses van het programma, dat niet uitdrukkelijk door een onafhankelijke instantie is bekrachtigd, is aannemelijk aangezien het ruimschoots overeenstemt met de voorjaarsprognose 2014 van de Commissie. Op basis van de evaluatie van het stabiliteitsprogramma en de prognose van de Commissie is de Raad overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1466/97 van de Raad van oordeel dat de overheidsfinanciën in Duitsland in het algemeen gezond blijven aangezien de middellangetermijndoelstelling naar verwachting gehandhaafd blijft en de schuldregel nog steeds nageleefd wordt.
- (10) Duitsland heeft slechts beperkte inspanningen geleverd om de efficiëntie van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg te verbeteren, alhoewel er nieuwe initiatieven aangekondigd zijn. Het doel is weliswaar de kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg te verbeteren maar mogelijk zijn deze plannen niet toereikend om toekomstige kostenstijgingen op te vangen. Met de recent goedgekeurde pensioenhervorming wordt ernaar gestreefd de voorwaarden voor vervroegde pensionering ("*Rente mit 63*") en het niveau van de pensioenen voor bepaalde groepen te verbeteren, met onder meer een pensioensupplement voor wie kinderen heeft grootgebracht die vóór 1992 zijn geboren ("*Mütterrente*"). De hervorming vormt een bijkomende belasting voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel en zal volgens de plannen gefinancierd worden door een hogere pensioenbijdrage, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor het beschikbare inkomen van de beroepsbevolking. De hervorming kan ook negatieve gevolgen hebben voor het gebruik van de aanvullende pensioenen van de tweede en derde pijler. Duitsland heeft beperkte vooruitgang geboekt om de uitgaven voor onderwijs te verhogen, en heeft ook enige vordering gemaakt wat hogere uitgaven voor onderzoek betreft. Op alle bestuursniveaus zijn verdere inspanningen noodzakelijk om tegen 2015 de doelstelling van totale publieke en particuliere uitgaven voor onderwijs en onderzoek ten belope van 10 % van het bbp te bereiken. Voor het verdere verloop zouden de gestelde doelen zelfs ambitieuzer moeten zijn om de meest innovatieve economieën bij te benen. De jongste jaren zijn de investeringen in infrastructuur in Duitsland toegenomen en er bestaan plannen om deze te versterken, hoewel er nog meer inspanningen nodig blijken te zijn.
- (11) Duitsland heeft in het algemeen beperkte vooruitgang geboekt om de efficiëntie en de groeivriendelijkheid van het belastingstelsel te verbeteren alsook om de hoge belastingdruk op arbeid te verminderen. Er worden geen grote maatregelen verwacht in de verschuiving naar meer groeivriendelijke inkomstenbronnen. De toepassing van de verlaagde btw-voet (momenteel 7 %) kan worden versmald en de algemene btw-

grondslag kan worden verruimd. De veeleer lage inkomsten uit periodieke vastgoedbelastingen doen vermoeden dat er ruimte is voor verhogingen terwijl de fiscale lasten ook eerlijker gespreid zouden kunnen worden indien de grondslag voor de gemeentelijke vastgoedbelasting (*Grundsteuer*) herzien zou worden. De voorwaarden voor investering in Duitsland kunnen verder worden verbeterd door een hervorming van de lokale handelsbelasting (*Gewerbesteuer*), waardoor de administratieve lasten die met de inning van deze belasting gepaard gaan, zouden worden teruggeschroefd en de bestaande begunstiging van schuldfinanciering in de vennootschapsbelasting zou worden afgebouwd.

- (12) Het begrotingskader is aangevuld met een nationale regel inzake begrotingsevenwicht en met de oprichting van een onafhankelijke adviesinstantie. Specifieke bepalingen voor de invoering van een grondwettelijke regel inzake begrotingsevenwicht ("schuldrem") zijn in een aantal *Länder* echter nog noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de schuldrem in de jaarlijkse begrotingscyclus daadwerkelijk wordt toegepast. De geplande herziening van de budgettaire relaties tussen de federale Staat, de *Länder* en de gemeenten zou kunnen worden aangegrepen om de naleving van de begrotingsregels en de verantwoordingsplicht dienaangaande te versterken.
- (13) De lonen zijn de jongste jaren gestegen na een lange periode van loonmatiging, maar in 2013 was de reële loonstijging lager dan in 2012. Duitsland is voornemens in 2015 een algemeen minimumloon van 8,50 EUR/uur in te voeren, dat volledig in werking zal treden vanaf 2017. De invoering van het geplande algemene minimumloon, dat tot doel heeft werknemers een passend minimuminkomen te garanderen, vereist nauw toezicht op de gevolgen daarvan, met name voor de werkgelegenheid. Inspanningen om de hoge belastingwig met name voor personen met een laag inkomen te verkleinen, zijn beperkt gebleven. De goedgekeurde pensioenhervorming en de huidige plannen om de langdurige zorg te hervormen, die tot een stijging van de socialepremiepercentages leiden, zouden de belastingwig opnieuw kunnen vergroten. Duitsland heeft enige vooruitgang gemaakt met het verbeteren van het opleidingsniveau van achtergestelde personen maar de band tussen het opleidingsniveau en de sociaaleconomische achtergrond blijft sterk en handhaaft zich gedurende de hele loopbaan. Ondanks enige vooruitgang inzake passende activerings- en integratiemaatregelen blijft de langdurige werkloosheid een probleem dat op een behoefte aan bijkomende maatregelen wijst. Er is slechts beperkte vooruitgang geboekt inzake maatregelen om de overgang te bevorderen van mini-jobs naar vormen van werkgelegenheid die onder het volwaardige stelsel van verplichte sociale premies vallen. Er is geen vooruitgang gemaakt om de fiscale belemmeringen voor werk weg te nemen in het geval van tweede verdieners in het gezin. Duitsland heeft enige vooruitgang geboekt om meer plaatsen voor voltijdse opvang en verzorging van kleine kinderen beschikbaar te stellen maar verdere stappen om de dagschool (*Ganztagschule*) uit te breiden zijn beperkt gebleven. Tegelijkertijd bestaat er bezorgdheid over de kwaliteit van de faciliteiten voor kinderopvang en de dagscholen en doen zich hierin regionale verschillen voor.
- (14) Met haar voorstel tot herziening van de wet inzake hernieuwbare energie beoogt de regering de algemene verhoging van de energieprijzen af te remmen, de kosten gelijkmatiger te verdelen over de consumenten, de groei van hernieuwbare energiebronnen te beheersen en marktintegratie te bevorderen. Bij de uitvoering van de hervorming moet nauwgezet worden nagegaan welke gevolgen dit heeft voor de

rentabiliteit van de ondersteunende regeling. Verdere inspanningen zijn noodzakelijk op het gebied van netwerkexpansie en coördinatie met buurlanden.

- (15) Beleidsmaatregelen om de concurrentie in de dienstensector te bevorderen zijn beperkt geweest, hoewel geïsoleerde hervormingen in specifieke beroepen en regio's zijn goedgekeurd, bijvoorbeeld wat vergunningen en handelscommunicatie in de bouwsector betreft. De groei van de productiviteit in de dienstensector kan weliswaar structureel lager zijn dan in de nijverheid, maar in sommige sectoren, met name de zakelijke diensten, is deze bijzonder laag. En bestaan nog steeds belemmeringen voor markttoetreding en uitoefening van zakelijke diensten. Het gaat onder meer om beperkingen in de rechtsvorm en het aandeelhouderschap en de vereisten inzake beroepskwalificatie. Uit de verschillen in de regelgeving voor zakelijke diensten in de *Länder* kan worden opgemaakt dat het mogelijk moet zijn om de minst zware regelgevende oplossingen te kiezen en deze over het hele land uit te breiden. De waarde van de opdrachten die door de Duitse autoriteiten volgens de aanbestedingsregels van de EU zijn bekendgemaakt, behoort nog steeds tot de laagste in de EU. De algemene overgang naar een transparante markt van elektronische aanbestedingen zou de concurrentie kunnen bevorderen. In de kleinhandel zijn er planologische voorschriften in een aantal *Länder* die nieuwe toetredingen tot de markt blijven belemmeren. Vorderingen om te komen tot meer concurrentie in de spoorwegmarkten zijn beperkt gebleven.
- (16) Duitsland heeft beperkte vooruitgang geboekt met maatregelen om de banksector te consolideren, met name door middel van een beter governancekader. Aan de hand van staatssteunbesluiten van de Commissie is de jongste jaren grote voortgang gemaakt met de herstructurering van de *Landesbanken*, en de sector blijft versnipperd. Verdere inspanningen blijven noodzakelijk om op te treden tegen structurele belemmeringen en gebreken inzake governance die een door de markt aangedreven consolidatie in de weg staan. Deze consolidatie zou de algemene efficiëntie van de financiële sector ook verhogen. De herziening van het regelgevingskader van de tweede bankenpijler zou de consolidatie in de openbare banksector verder kunnen ondersteunen.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Duitsland verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, maar is zij 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 de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.
- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Duitsland onderzocht. Zijn advies¹⁰ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (19) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven,

¹⁰ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

- (20) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis van deze analyse heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Ook Duitsland dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. het groeivriendelijke begrotingsbeleid voort te zetten en een gezonde begrotingssituatie te handhaven, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn gedurende de hele looptijd van het stabiliteitsprogramma in acht genomen blijft en dat de overheidsschuldquote een duurzame neergaande trend blijft vertonen. Met name gebruik te maken van de beschikbare ruimte voor meer en efficiëntere overheidsinvesteringen in infrastructuur, onderwijs en onderzoek. De efficiëntie van het belastingstelsel te verhogen, met name door de btw-grondslag te verbreden, in het bijzonder voor consumptie, de grondslag van de gemeentelijke vastgoedbelasting opnieuw te onderzoeken, door de belastingadministratie te verbeteren en door de lokale handelsbelasting te herzien, mede met het oog op bevordering van particuliere investeringen. Meer inspanningen te leveren om de kosteneffectiviteit van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige verzorging te verhogen. De duurzaamheid van het openbare pensioenstelsel te verzekeren door (i) de financiering van nieuwe niet tot het verzekeringsstelsel behorende /externe voordelen (“*Mütterrente*”) te veranderen in financiering uit belastinginkomsten, ook om een verder stijging van de sociale premies te vermijden, (ii) meer prikkels tot latere pensionering te geven, en (iii) de dekking in de tweede en derde pijler van het pensioenstelsel te verhogen. De schuldrem in alle *Länder* volledig en consequent toe te passen, en er daarbij voor te zorgen dat de controleprocedures en correctiemechanismen tijdig en op passende wijze worden toegepast. De opzet van de budgettaire betrekkingen tussen het federale niveau, de *Länder* en de gemeenten te verbeteren, ook om passende overheidsinvesteringen op alle bestuursniveaus te garanderen.
2. De omstandigheden voor verdere ondersteuning van de binnenlandse vraag te verbeteren, onder meer door verlaging van hoge belastingen en sociale premies, in het bijzonder voor personen met een laag inkomen. Bij de invoering van het algemene minimumloon toe te zien op de gevolgen voor de werkgelegenheid. De inzetbaarheid van werknemers te verbeteren door het opleidingsniveau van achtergestelde groepen [verder] te verbeteren en door op de arbeidsmarkt meer ambitieuze activerings- en integratiemaatregelen in te voeren, in het bijzonder voor langdurig werklozen. Maatregelen te nemen om fiscale belemmeringen voor arbeid te beperken, met name voor tweede verdiemers, en de overgang te bevorderen van mini-jobs naar vormen van werkgelegenheid die onder het volwaardige stelsel van verplichte sociale premies vallen. Regionale tekorten in de beschikbaarheid van voltijdse kinderopvang en dagscholen aan te pakken en tegelijkertijd de algemene educatieve kwaliteit ervan te verbeteren.
3. De totale kosten voor de transformatie van het energiesysteem zo laag mogelijk te houden. In het bijzonder de gevolgen van de wet inzake hernieuwbare energie te onderzoeken wat de kosteneffectiviteit van de steunregeling voor hernieuwbare energie betreft. Meer inspanningen te leveren met het oog op een snellere uitbreiding van de nationale en grensoverschrijdende elektriciteits- en gasnetwerken. Nauwer samen te werken met de buurlanden inzake energiebeleid.

4. Meer ambitieuze maatregelen te nemen om de concurrentie in de dienstensector, met inbegrip van een aantal zakelijke diensten, verder te stimuleren, ook door bestaande regelgevende praktijken te evalueren en te convergeren naar beste praktijken tussen de *Länder*. Na te gaan om welke redenen de waarde voor aanbestedingen volgens de Europese regels laag is. Meer inspanningen te leveren om bestaande planologische voorschriften die nieuwe toetredingen tot de kleinhandelssector belemmeren, op te heffen. Actie te ondernemen om de resterende concurrentiebelemmeringen in de spoorwegmarkten op te heffen. De inspanningen voor consolidatie in de sector van *Landesbanken* voort te zetten, onder meer door het governancekader te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter