EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Tysklands nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Tysklands konvergensprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Tysklands nationella reformprogram 2015

med avgivande av rådets yttrande om Tysklands konvergensprogram 2015

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 godkände Europeiska rådet kommissionens förslag om en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på stärkt samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 256.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Tysklands nationella reformprogram för 2014 och avgav ett yttrande om Tysklands uppdaterade stabilitetsprogram för 2014. Den 28 november 2014 avgav kommissionen, i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013[5], ett yttrande om Tysklands utkast till budgetplan för 2015[6].

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[7], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om varningsmekanismen[8], i vilken Tyskland angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformer och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Tyskland[9]. Den innehöll en bedömning av hur väl Tyskland hade lyckats med de landspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehöll också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Tyskland har makroekonomiska obalanser som kräver politiska åtgärder och övervakning. Riskerna har ökat mot bakgrund av fortsatt otillräckliga privata och offentliga investeringar, vilket sätter hämsko på tillväxten och bidrar till det mycket höga överskottet i bytesbalansen, som måste följas noggrant även i fortsättningen. Det är särskilt viktigt att agera för att minska risken för negativa effekter på den tyska ekonomin och mer allmänt, på grund av Tysklands storlek, på den ekonomiska och monetära unionen.

(7) Den 28 april 2015 lade Tyskland fram sitt nationella reformprogram för 2015 och den 16 april 2015 sitt stabilitetsprogram för 2015. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Tyskland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I 2015 års stabilitetsprogram planerar regeringen att bibehålla ett budgetöverskott. Det medelfristiga målet – ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP – kommer att upprätthållas under hela programperioden. Den offentliga skulden kommer att sjunka gradvis till runt 61,5 % av BNP 2019. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna, som inte har godkänts av något oberoende organ, vilar på en försiktig tillväxtuppskattning. Enligt kommissionens vårprognos 2015 beräknas det strukturella saldot förbli över det medelfristiga målet. Bruttoskulden förväntas sjunka successivt till en nivå under vad skuldkriteriet kräver. Detta skapar finanspolitiskt utrymme för ökade investeringar. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och kommissionens vårprognos 2015, att Tyskland kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

---

5 EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8801 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 25 final.

(9) Förbundsregeringen har ökat utgifterna för utbildning och forskning, men offentliga utgifter för utbildning som andel av BNP är fortfarande lägre än EU-genomsnittet och de sammanlagda utgifterna för utbildning och forskning kan hamna under det nationella målet på 10 % av BNP 2015. Tyskland planerar att öka de offentliga investeringarna fram till 2018, inklusive extra belopp på 10 miljarder euro för infrastruktur och 5 miljarder euro till stöd för investeringar i ekonomiskt svaga kommuner. Dessa positiva insatser förefaller dock otillräckliga för att åtgärda en allmän eftersläpning i investeringar. Tyskland skulle kunna dra fördel av sitt finanspolitiska utrymme och såväl investera i ekonomins framtida tillväxtpotential som åtgärda den offentliga eftersläpningen i investeringar, vilken är särskilt påtaglig i infrastrukturen och på kommunnivå. Tyskland har inte gjort några framsteg när det gäller att förbättra skattesystemets effektivitet. Allmänt sett förefaller utrymmet för skatteväxling mot mer tillväxtfrämjande intäktskällor underutnyttjat. Intäkterna från periodiska fastighetsskatter ligger på en förhållandevis låg nivå (0,5 % av BNP 2012 mot 1,5 % i EU-28) och fastighetsvärderingen är föråldrad. Den grundar sig på marknadsvärden från 1963/64 i de västliga delstaterna och 1935 i de östra. Trots att en reform av den kommunala fastighetsskatten (*Grundsteuer*) ingick i koalitionsavtalet och aviserades i de nationella reformprogrammen 2014 och 2015 har inga konkreta åtgärder vidtagits än. I stället för ökad fokus på mindre snedvridande periodiska fastighetsskatter har trenden mot ökat skatteuttag vid fastighetsaffärer fortsatt. Den lokala bolagsskatten (*Gewerbesteuer*) har inte setts över. Effektivitetsförluster uppstår som ett resultat av att icke-vinstgivande komponenter ingår i skattebasen. Företagens administrativa börda på grund av beskattning och kostnaderna för skatteuppbörd ligger på en förhållandevis hög nivå i Tyskland, samtidigt som elektronisk registrering används mindre vid inkomstskatt för enskilda och bolag än vad som är genomsnittet för EU. Den pågående översynen av de finanspolitiska relationerna mellan förbundsnivån, delstaterna och kommunerna erbjuder ett tillfälle att stärka ramverket för en uthållig finanspolitik, samt säkerställa tillräckliga offentliga investeringar på alla förvaltningsnivåer. Översynen är också ett tillfälle att förbättra arbetsfördelningen när det gäller intäkter och utgifter samt effektiviteten hos utjämningssystemet och skatteförvaltningen.

(10) Inga åtgärder har angivits för att öka incitamenten att gå i pension senare, något som förefaller oundvikligt med hänsyn till den förväntade kraftiga minskningen i Tysklands arbetsföra befolkning och en möjlig brist på kvalificerade arbetstagare på medellång sikt. Skattekilen för arbetstagare som tjänar mellan 50 % och 67 % av genomsnittslönen är i stort oförändrad sedan 2001 och förblir bland de högsta i EU. Den senaste tidens reformer av socialförsäkringssystemet kommer sannolikt att leda till en ytterligare ökning av avgifterna och höja skattekilen ytterligare. Detta skulle få potentiellt negativa effekter på förvärvsfrekvens och disponibel inkomst. En potentiell skärpning av marginalskatten (fiscal-drag-effekten) hålls för närvarande tillbaka av den låga inflationen. Men med dynamiska lönehöjningar och något högre inflation under de närmaste åren kan effekten bli väsentliga automatiska skattehöjningar. Dessa skulle i sin tur kunna påverka den disponibla inkomsten. Begränsade framsteg har gjorts när det gäller bättre utbildningsresultat för mindre gynnade människor. Unga människor med invandrarbakgrund löper dubbelt så stor risk att lämna skolan tidigt. Negativa skatteincitament kommer sannolikt att avhålla en andra inkomsttagare i hushållet från att ta ett arbete eller gå upp i arbetstid. Detta bidrar till den låga andelen heltidsarbetande kvinnor och till en av de lägsta siffrorna för arbetade timmar i genomsnitt per kvinna i EU. Att minijobben är befriade från inkomstskatt och i många fall från alla arbetsgivaravgifter avhåller också

arbetstagare från att flytta till arbeten med löner över tröskeln för minijobben på 450 euro per månad.

(11) De politiska åtgärderna för att främja konkurrensen inom tjänstesektorn, särskilt de fria yrkenas tjänsteutbud, har varit begränsade. Arbetsproduktivitetstillväxten i de fria yrkena i Tyskland har varit negativ eller nära noll i mer än ett decennium. Tyskland hör också till de EU-medlemsstater vars regelverk inbjuder minst till konkurrens inom de fria yrkena. Restriktionerna inbegriper kvalifikationskrav, organisationsform och krav på andelsinnehav. I sistnämnda fall är begränsade förändringar på gång i vissa delstater, men ingen genomgripande översyn har påbörjats än. Tyskland deltar i den ömsesidiga utvärdering som föreskrivs i direktivet om ändring av direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer men har inte vidtagit några åtgärder än som resultat av översynen. Konkurrensläget på den tyska järnvägsmarknaden har inte förbättrats väsentligt sedan det senaste året. Särskilt när det gäller långa passagerarresor är de svåra konkurrensförhållandena nedslående för nykomlingar på marknaden. Avgifterna för att få tillgång till spåren för personbefordran över långa sträckor är bland de högsta i EU. Nykomlingarnas marknadsandel av personbefordran över långa sträckor är under 1 % och krymper.

(12) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Tysklands ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen till de rekommendationer Tyskland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Tyskland utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–3.

(13) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Tysklands stabilitetsprogram och anser[10] att Tyskland följer stabilitets- och tillväxtpakten.

(14) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–3.

(15) I samband med den europeiska planeringsterminen har kommissionen dessutom analyserat den ekonomiska politiken i euroområdet som helhet. På grundval av analysen har rådet utfärdat särskilda rekommendationer till de medlemsstater som har euron som valuta. Tyskland bör också se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Tyskland att vidta följande åtgärder under 2015 och 2016:

1. Ytterligare öka offentliga investeringar i infrastruktur, utbildning och forskning, även genom att använda tillgängligt finanspolitiskt utrymme. Främja privata investeringar, vidta åtgärder för att effektivisera skattesystemet, särskilt genom att se över den lokala bolagsskatten och företagsbeskattningen samt genom att modernisera

[10] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

skatteförvaltningen. Använda den pågående översynen till att förbättra utformningen av de finanspolitiska relationerna mellan förbundsnivån, delstaterna och kommunerna, särskilt för att säkerställa tillräckliga offentliga investeringar på alla förvaltningsnivåer.

2. Öka incitamenten att gå i pension senare. Vidta åtgärder för att minska höga skatter på arbete och höga sociala avgifter, särskilt för arbetstagare med låga löner, och angripa risken för skärpt marginalskatt (fiscal-drag-effekten). Se över beskattningen av minijobben för att underlätta en övergång till andra anställningsformer.

3. Vidta kraftfullare åtgärder för att stimulera konkurrensen i tjänstesektorn, särskilt när det gäller de fria yrkenas tjänsteutbud, genom att avskaffa oberättigade restriktioner på områdena organisationsform, krav på andelsinnehav och prisreglering. För detta ändamål, fullfölja den pågående inhemska översynen av dessa hinder och vidta uppföljningsåtgärder. Avlägsna kvarstående hinder mot konkurrensen på järnvägsmarknaden, särskilt inom personbefordran över långa sträckor.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande