EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Duitsland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 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 beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid 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(2015) 256.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Duitsland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor 2014 van Duitsland uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van Duitsland[6] gepresenteerd.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin Duitsland werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Duitsland gepubliceerd[9]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Duitsland bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Duitsland wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die krachtige beleidsmaatregelen en monitoring vereisen. De risico's zijn toegenomen omdat de particuliere en overheidsinvesteringen ontoereikend blijven, wat een rem zet op de groei en bijdraagt aan het zeer hoge overschot op de lopende rekening, dat bijzondere aandacht blijft verdienen. Het is van bijzonder groot belang dat actie wordt ondernomen om het risico van negatieve effecten op de Duitse economie en, gezien de omvang ervan, op de economische en monetaire unie meer in het algemeen, tegen te gaan.

(7) Op 28 april 2015 heeft Duitsland zijn nationale hervormingsprogramma 2015 ingediend en op 16 april 2015 zijn stabiliteitsprogramma 2015. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Duitsland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2015 heeft de regering als doel een begrotingsoverschot aan te houden. Duitsland zal gedurende de gehele programmaperiode aan de middellangetermijndoelstelling – een structureel tekort van 0,5 % van het bbp – blijven voldoen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting geleidelijk afnemen tot 61,5 % in 2019. Het macro-economische

[5] PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.
[6] C(2014) 8801 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 25 final.

scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, dat niet door een onafhankelijke instantie is bekrachtigd, is gebaseerd op voorzichtige groeihypothesen. Volgens de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie zal het structurele saldo boven de middellangetermijndoelstelling blijven. De brutoschuld blijft volgens de prognoses een sterke daling vertonen waarbij ruimschoots aan de schuldregel wordt voldaan. Dit creëert budgettaire ruimte om investeringen te stimuleren. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie verwacht de Raad dat Duitsland aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(9) De federale overheid heeft de uitgaven voor onderwijs en onderzoek verhoogd, maar het aandeel van de overheidsuitgaven voor onderwijs ten opzichte van het bbp is nog steeds lager dan het EU-gemiddelde en de totale uitgaven voor onderwijs en onderzoek zullen in 2015 mogelijk onder de nationale doelstelling van 10 % van het bbp blijven. In de periode tot 2018 is Duitsland van plan om de overheidsinvesteringen te verhogen, onder meer door 10 miljard EUR extra uit te trekken voor infrastructuur en 5 miljard EUR ter ondersteuning van investeringen door financieel zwakke gemeenten. Deze positieve ontwikkelingen lijken echter niet voldoende om de algemene investeringsachterstand weg te werken. Door gebruik te maken van zijn budgettaire ruimte zou Duitsland kunnen investeren in het toekomstige groeipotentieel van de economie en de achterstand in de overheidsinvesteringen, die bijzonder duidelijk is in de infrastructuur en op het niveau van de gemeenten, kunnen aanpakken. Duitsland heeft geen vooruitgang geboekt met het verbeteren van de efficiëntie van het belastingstelsel. In het algemeen lijkt er onvoldoende gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden om de belastingen naar meer groeivriendelijke inkomstenbronnen te verschuiven. De inkomsten uit periodieke vastgoedbelastingen blijven relatief laag (0,5 % van het bbp in 2012 tegenover 1,5 % in de EU-28) en de waardebepaling van onroerend goed is achterhaald – deze is gebaseerd op marktwaarden van 1963/64 in de westelijke deelstaten en van 1935 in de oostelijke deelstaten. Hoewel een hervorming van de gemeentelijke vastgoedbelasting (*Grundsteuer*) deel uitmaakte van het regeerakkoord en in de nationale hervormingsprogramma's 2014 en 2015 werd aangekondigd, is tot op heden nog geen concrete actie ondernomen. In plaats van werk te maken van minder verstorende periodieke vastgoedbelastingen, bleef de overdrachtsbelasting een stijgende tendens vertonen. De lokale bedrijfsbelasting (*Gewerbesteuer*) is nog niet herzien. Er ontstaan inefficiënties omdat non-profitelementen in de belastinggrondslag zijn opgenomen. De administratieve rompslomp van belastingen voor ondernemingen en de kosten voor de inning van de belastingen blijven in Duitsland relatief groot, en zowel voor de inkomsten- als voor de vennootschapsbelasting worden aangiften minder vaak elektronisch ingediend dan gemiddeld in Europa. De lopende herziening van de budgettaire betrekkingen tussen het federale niveau, de deelstaten en de gemeenten biedt de mogelijkheid om het kader voor een houdbaar begrotingsbeleid te versterken, onder meer door passende overheidsinvesteringen op alle bestuursniveaus te garanderen. Deze herziening vormt tevens een gelegenheid om de verdeling van de bevoegdheden inzake uitgaven en ontvangsten alsook de efficiëntie van de horizontale belastingverevening en de belastingadministratie te verbeteren.

(10) Er zijn geen maatregelen gespecificeerd waarmee latere pensionering sterker wordt aangemoedigd. Dergelijke maatregelen lijken wel onontbeerlijk in het licht van de verwachte sterke afname van de beroepsbevolking in Duitsland en het mogelijke tekort aan geschoolde werknemers op middellange termijn. De belastingwig voor

werknemers die tussen 50 % en 67 % van het gemiddelde loon verdienen, is sinds 2001 nagenoeg ongewijzigd gebleven en blijft tot de hoogste van de EU behoren. De recente hervormingen van de socialezekerheidsstelsels zullen waarschijnlijk tot een verdere stijging van de premiepercentages leiden en de belastingwig verder vergroten. Dit zou mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de arbeidsmarktparticipatie en het beschikbare inkomen. Het effect van de *fiscal drag* wordt momenteel beperkt door de lage inflatie. Bij een dynamische loonstijging en iets hogere inflatiepercentages in de komende jaren kan de *fiscal drag* echter leiden tot aanzienlijke niet-discretionaire belastingverhogingen. Deze kunnen op hun beurt ook het beschikbare inkomen negatief beïnvloeden. Er is beperkte vooruitgang geboekt met het verbeteren van het opleidingsniveau van sociaal achtergestelde personen. Jongeren met een migratieachtergrond lopen tweemaal meer kans om voortijdig van school te gaan. Negatieve fiscale prikkels zijn wellicht een belangrijke factor waardoor tweede verdieners in het gezin worden ontmoedigd om aan het werk te gaan of meer uren te werken. Mede daardoor werkt een klein percentage vrouwen voltijds en behoort het aantal uren dat vrouwen gemiddeld werken tot het laagste in de EU. Doordat mini-jobs van inkomstenbelasting en in vele gevallen van alle socialezekerheidsbijdragen ten laste van de werknemers zijn vrijgesteld, worden werknemers ook ontmoedigd om de overstap te maken naar een baan met een inkomen boven de drempel van 450 EUR per maand voor mini-jobs.

(11) Er zijn weinig beleidsmaatregelen getroffen om de concurrentie in de dienstensector, met name in de vrije beroepen, te bevorderen. De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de vrije beroepen is in Duitsland meer dan tien jaar afgenomen of vrijwel gelijk gebleven. Duitsland behoort ook tot de EU-lidstaten met de minst concurrentiebevorderende regelgeving in de sector van de vrije beroepen. De beperkingen betreffen onder meer vereisten inzake beroepskwalificatie, de rechtsvorm en vereisten inzake aandeelhouderschap. Wat dit laatste punt betreft, zijn in sommige deelstaten beperkte wijzigingen in de maak, maar er is nog geen sprake van een algemene herziening van deze beperkingen. Duitsland neemt deel aan de wederzijdse evaluatieoefening als voorzien in de richtlijn tot wijziging van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, maar heeft naar aanleiding van deze herziening nog geen maatregelen genomen. De concurrentiesituatie op de Duitse spoorwegmarkten is niet significant verbeterd in vergelijking met vorig jaar. Met name in het segment van het langeafstandsvervoer van personen worden nieuwe marktdeelnemers ontmoedigd door het ongunstige concurrentieklimaat. De toegangsheffingen voor het langeafstandsvervoer van personen behoren tot de hoogste van de EU. Het marktaandeel van nieuwkomers op de markt van het langeafstandsvervoer van personen bedraagt nog altijd minder dan 1 % en neemt verder af.

(12) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Duitsland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Duitsland zijn gericht. 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 algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het

Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.

(13) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Duitsland onderzocht en is van mening[10] dat Duitsland aan het stabiliteits- en groeipact voldoet.

(14) 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 3 weergegeven.

(15) 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 hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Duitsland dient er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. De overheidsinvesteringen in infrastructuur, onderwijs en onderzoek verder verhogen, onder meer door de beschikbare budgettaire ruimte te gebruiken. Particuliere investeringen bevorderen en maatregelen nemen om de efficiëntie van het belastingstelsel te verhogen, met name door de lokale bedrijfsbelasting en de vennootschapsbelasting te herzien en door de belastingadministratie te moderniseren. De lopende herziening gebruiken om de opzet van de budgettaire betrekkingen tussen het federale niveau, de deelstaten en de gemeenten te verbeteren, in het bijzonder om passende overheidsinvesteringen op alle bestuursniveaus te garanderen.

2. Latere pensionering sterker aanmoedigen. Maatregelen nemen om de hoge belastingen op arbeid en socialezekerheidsbijdragen te verminderen, met name voor personen met een laag inkomen, en het effect van de *fiscal drag* aanpakken. De fiscale behandeling van mini-jobs herzien om de overgang naar andere vormen van arbeid te bevorderen.

3. Meer ambitieuze maatregelen nemen om de concurrentie in de dienstensector te stimuleren, met name in de vrije beroepen, door het opheffen van onnodige beperkingen zoals de vereisten inzake rechtsvorm en aandeelhouderschap en de vaste tarieven. Hiertoe de lopende nationale herziening van deze belemmeringen afronden en follow-upmaatregelen nemen. De resterende concurrentiebelemmeringen op de spoorwegmarkten opheffen, met name bij het langeafstandsvervoer van personen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

[10] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.