AANBEVELING VAN DE RAAD

van 11 juli 2017

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Duitsland

(2017/C 261/05)

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,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Duitsland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 21 maart 2017 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone („aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld ([3]).

(2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Duitsland ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2.

(3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Duitsland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Duitsland bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Duitsland in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 22 februari 2017 zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Duitsland met macro-economische onevenwichtigheden

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
([3]) PB C 92 van 24.3.2017, blz. 1.

wordt geconfronteerd. Meer bepaald heeft het aanhoudend hoge overschot op de lopende rekening grensoverschrijdende relevantie en valt het — naast de doorgedreven integratie en de prestaties van Duitslands zeer concurrerende industrie in de internationale arbeidsverdeling — terug te voeren op spaaroverschotten en getemperde investeringen in zowel de particuliere als de overheidssector. Het overschot op de lopende rekening is in 2015 verder toegenomen en in 2016 grotendeels ongewijzigd gebleven, en het zal naar verwachting hoog blijven. Dit overschot aanpakken kan gevolgen hebben voor de herbalanceringsperspectieven van de rest van de eurozone en de Unie, omdat een dynamischere binnenlandse vraag in Duitsland de druk kan verlichten op lidstaten met een zware schuldenlast om hun schulden af te bouwen. Ondanks de lage rente die voor gunstige financieringsvoorwaarden zorgt, zijn de bedrijfsinvesteringen als percentage van het bbp nog steeds bescheiden. Hoewel het herstel van de particuliere consumptie doorzet, zijn de besparingen van huishoudens opgelopen tot recordniveaus voor de Unie. Om het risico van negatieve effecten op de Duitse economie en, gezien de omvang en de grensoverschrijdende relevantie van het land, op de Economische en Monetaire Unie te beperken, is het zeer belangrijk dat er maatregelen worden genomen.

(4) Duitsland heeft op 13 april 2017 zijn stabiliteitsprogramma 2017 en op 28 april 2017 zijn nationale hervormingsprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.

(6) Duitsland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2017 plant de regering voor de periode 2017-2021 een begrotingsoverschot van 0,25 tot 0,50 % van het bbp. Duitsland zal gedurende de gehele programmaperiode met een marge aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 0,5 % van het bbp — blijven voldoen. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk afnemen tot 57 % in 2021. Het aan die begrotingsprognoses ten grondslag liggende macro-economische scenario, dat niet door een onafhankelijke instantie is bekrachtigd, is plausibel.

(7) Volgens de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zal er naar verwachting sprake zijn van een overschot van 0,6 % van het bbp in 2017 en van 0,3 % van het bbp in 2018, boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. De overheidsschuld blijft volgens de prognoses een sterke daling vertonen, waarbij ruimschoots aan de schuldregel wordt voldaan. Over het algemeen is de Raad van oordeel dat Duitsland naar verwachting in 2017 en 2018 aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Tegelijkertijd is er ruimte om de binnenlandse vraag te ondersteunen door met name het begrotingsbeleid te gebruiken om een aanhoudende opwaartse trend van de investeringen te realiseren, en door de voorwaarden te scheppen voor een hogere reële loongroei.

(8) De overheidsinvesteringen als percentage van het bbp zijn grotendeels constant gebleven en liggen onder het gemiddelde van de eurozone. Met name op gemeentelijk niveau is nog steeds sprake van een investeringsachterstand, met nog altijd negatieve netto-investeringen in 2016, en dit ondanks de maatregelen van de laatste jaren en een forse toename van de overheidsinvesteringen door de federale overheid in 2015 en 2016. In 2016 werden aanvullende maatregelen genomen die de ruimte voor overheidsinvesteringen zouden moeten vergroten, ook op federaal, deelstaat- en gemeentelijk niveau. Deze omvatten een hervorming van de federale begrotingsverhoudingen die, na te zijn goedgekeurd, in 2020 haar beslag moet krijgen. Bovendien zou het uitbreiden tot gemeentelijke overheden van adviesdiensten voor het plannen van investeringen in infrastructuur ertoe moeten leiden dat investeringen in infrastructuur op gemeentelijk niveau beter worden gepland en uitgevoerd. Dit lijkt bijzonder belangrijk omdat in de deelstaten en gemeenten slechts beperkt wordt geïnvesteerd in infrastructuurprojecten en daarbij sprake is van organisatorische en capaciteitsproblemen. De gunstige begrotingspositie wijst over het algemeen op beschikbare begrotingsruimte, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende middelen om overheidsinvesteringen op alle bestuursniveaus te verhogen.

([1]) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

(9) De totale uitgaven voor openbaar en particulier onderwijs en onderzoek zijn in de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven in verhouding tot het bbp, maar liggen voor onderwijs nog steeds onder het Uniegemiddelde. De nationale doelstelling voor de gecombineerde totale uitgaven voor onderwijs en onderzoek — 10 % van het bbp — werd in 2015 met 9,1 % niet gehaald. Aanvullende investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie zijn cruciaal voor het toekomstige economische succes van Duitsland, en meer bepaald om de recent aangekomen asielzoekers, vluchtelingen en migranten op efficiënte wijze te integreren. Om dat laatste te verwezenlijken, heeft Duitsland aanzienlijke inspanningen geleverd, met name op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding. De komende jaren zullen de inspanningen in de gehele onderwijssector moeten worden volgehouden.

(10) Het Duitse belastingstelsel blijft complex, de kosten van de belastingadministratie zijn hoog en verschillende bepalingen van de vennootschapsbelasting vormen mogelijk een hinderpaal voor particuliere investeringen. Ondanks significante verlagingen behoren de kapitaalkosten voor ondernemingen in Duitsland nog steeds tot de hoogste in de EU-28. Met inbegrip van de lokale bedrijfsbelasting („Gewerbesteuer") en de solidariteitstoeslag bedroeg het hoogste wettelijke tarief van de vennootschapsbelasting in 2016 30,2 %. Dit was beduidend meer dan het ongewogen Uniegemiddelde van 22,8 %. Het gemiddeld effectief belastingtarief bedraagt 28,2 %, tegenover een niet-gewogen gemiddelde van 21,1 % voor de Unie. Wat de bevoordeling van schulden in het kader van de vennootschapsbelasting betreft, bekleedt Duitsland in 2016 de zevende plaats in de Unie. Een soortgelijke bevoordeling van schulden bestaat op aandeelhoudersniveau. Dit is met name van belang voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), met hun veeleer binnenlandse aandeelhouders. Een verlaging van de kapitaalkosten voor eigen vermogen zou de particuliere investeringen en de onderontwikkelde Duitse markt voor durfkapitaal kunnen aanzwengelen. Andere kenmerken van het belastingstelsel die mogelijk financierings- en investeringsbeslissingen kunnen verstoren, zijn de opname van non-profitelementen in de belastinggrondslag van de lokale bedrijfsbelasting, beperkingen op de overdracht van verliezen en door fiscale overwegingen ingegeven verstoringen met betrekking tot de keuze van de rechtsvorm. Andere bepalingen die het belastingstelsel mogelijk minder investeringsvriendelijk maken, zijn onder meer de afschrijvingsregeling, de rentevoet die wordt gebruikt voor de berekening van aftrekbare pensioenvoorzieningen, de belasting op kapitaalwinsten en het hanteren van een boekhouding op kasbasis voor de heffing van de belasting over de toegevoegde waarde. Indien effectief uitgevoerd, kan de bijkomende algemene en IT-specifieke functionele autoriteit van de federale belastingdienst over de belastingdiensten van de deelstaten, overeengekomen in het kader van de hervorming van de federale belastingverhoudingen, de modernisering van de belastingadministratie helpen versnellen.

(11) De investeringen met durfkapitaal zijn toegenomen in Duitsland, maar naar internationale normen blijft de markt nog steeds onderontwikkeld. In 2015 waren investeringen met durfkapitaal goed voor 0,03 % van het bbp; dat is iets meer dan het Uniegemiddelde, maar nog steeds minder dan in lidstaten als Finland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Ierland of Frankrijk, en veel minder dan in landen die geen deel uitmaken van de Unie, zoals Israël en de Verenigde Staten. Zo lijkt de durfkapitaalmarkt in Duitsland er met name niet in te slagen voor grotere investeringen in latere stadia te zorgen. De federale regering heeft een reeks maatregelen genomen om investeringen met durfkapitaal te ondersteunen. Zo heeft zij de belasting op investeringsfondsen vereenvoudigd, de overdracht van verliezen binnen de vennootschapsbelasting verbeterd en het Invest-programma voor business angels uitgebreid.

(12) De overstap naar hernieuwbare energie vergt aanzienlijke investeringen in netwerken voor elektriciteitstransmissie en -distributie. De planning van binnenlandse elektriciteitsinfrastructuur heeft echter aanzienlijke vertraging opgelopen. Vooral maatschappelijk protest heeft ervoor gezorgd dat eind 2016 slechts circa 35 % van de hoogspanningsnetprojecten uit de „Energieleitungsausbaugesetz" van 2009 was gerealiseerd. Van de huidige geplande 6 100 km elektriciteitsleidingen die tussen nu en 2024/2025 zou moeten worden aangelegd op grond van de in 2015 in werking getreden „Bedarfsplangesetz", is slechts ongeveer 6 % goedgekeurd en maar 1 % daadwerkelijk aangelegd.

(13) Er bestaan nog steeds belemmeringen voor het optimaal benutten van de voordelen van de digitalisering. Zo presteert Duitsland niet goed inzake de beschikbaarheid van snelle en supersnelle breedbandverbindingen, vooral in half verstedelijkte en plattelandsgebieden. Jonge Duitsers maken relatief weinig gebruik van computers en vele scholen hebben geen toegang tot breedband. Ook de prestaties op het gebied van digitale overheidsdiensten liggen onder het Uniegemiddelde. Vooral kmo's zijn op het gebied van digitalisering aan een inhaalbeweging toe. Slechts een vijfde van de kmo's beschikt over een strategie voor digitalisering. Er is een netwerk van kmo-centra voor toponderzoek opgezet om de digitalisering van kmo's te versterken en te versnellen en het „Industrie 4.0"-platform brengt alle relevante belanghebbenden bijeen. Hoewel O&O-investeringen door ondernemingen in stijgende lijn gaan en Duitsland de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstelling inzake O&O-intensiteit benadert, zijn de investeringen in toenemende mate geconcentreerd in grote ondernemingen, terwijl de bijdrage van kmo's afneemt. Bovendien kan de vergrijzing in de komende jaren ook gevolgen hebben voor het ondernemerschap.

(14) Er blijven grote regelgevende barrières bestaan in de sector van de zakelijke diensten en de gereglementeerde beroepen. Het aantal restricties is hoger dan het Uniegemiddelde, meer bepaald voor architecten, ingenieurs, juristen en accountants/belastingadviseurs. Bovendien is het opzeggingspercentage voor deze beroepen aanzienlijk lager dan het Uniegemiddelde, hetgeen lijkt te wijzen op een relatief geringe dynamiek en weinig concurrentie op het gebied van professionele dienstverlening in Duitsland. Deze barrières omvatten restricties van het aandeelhouderschap en de ondernemingsvorm voor architecten en ingenieurs, en multidisciplinaire restricties voor architecten, ingenieurs en juristen. Een verlaging van deze barrières zou intensere concurrentie kunnen opleveren, zodat meer bedrijven de markt betreden, en de consument voordelen kunnen bieden in de vorm van lagere prijzen en een grotere keuze. In januari 2017 heeft de Commissie aanbevelingen gedaan voor de hervorming van de regels voor professionele diensten, als onderdeel van een maatregelenpakket om barrières in de dienstenmarkten te slechten.

(15) De werkgelegenheid is blijven stijgen en de werkloosheid heeft een historisch laag niveau bereikt. De stijging van de werkgelegenheid is wel gedeeltelijk het gevolg van een toename in deeltijds werk, met name bij vrouwen, en komt slechts ten dele tot uiting in geaggregeerde reële loongroei, die in 2016 is vertraagd. Negatieve prikkels om te werken voor tweede verdieners en wijdverbreide deeltijdarbeid maken dat het potentieel van de arbeidsmarkt niet volledig wordt benut. Meer betaalbare voltijdse kinderopvang van goede kwaliteit, dagscholen en het kort geleden hervormde langdurigezorgstelsel vormen een cruciale hefboom om meer vrouwen aan de slag te krijgen. De gezamenlijke belasting van het inkomen van echtparen en een kosteloze medische zorgverzekering voor niet-werkende echtgenoten ontmoedigen tweede verdieners, vaak vrouwen, om werk te zoeken of meer uren te werken. Bovendien gaat een lagere deelname aan de arbeidsmarkt gepaard met een grote loonkloof tussen mannen en vrouwen van 22 % ten opzichte van een Uniegemiddelde van 16,3 % in 2015.

(16) Ondanks een lichte terugval zijn minibanen nog steeds wijdverbreid. Ongeveer 4,8 miljoen mensen hadden in september 2016 als enige baan een minibaan. Het aantal uitzendkrachten is sinds 2005 verdrievoudigd tot ongeveer 1 miljoen (ongeveer 3 % van de totale werkgelegenheid) in juni 2016. De bescherming tegen potentiële misbruiken in uitzendarbeid en arbeidsovereenkomsten zal naar verwachting verbeteren, maar de evolutie op dit gebied verdient aandacht. Daarnaast worden tijdelijke contracten gekenmerkt door een relatief hoge niet-gecorrigeerde loonkloof in vergelijking met vaste contracten.

(17) De belastingwig voor laagbetaalde werknemers is hoog vergeleken met andere lidstaten, waardoor de prikkels om te gaan werken, het nettoloon en de consumptiemogelijkheden worden beperkt. Duitsland heeft de minimale aftrek van de inkomstenbelasting voor personen en de kinderbijslag verhoogd en de inkomstenbelastingschijven aangepast. Deze maatregelen komen veelal lage- en middeninkomensgroepen ten goede, maar het totale effect op de belastingwig zal beperkt zijn. Ondanks recente aanzienlijke verhogingen van het reëel beschikbare inkomen, hebben de lonen en de productiviteit gedurende lange tijd een uiteenlopende ontwikkeling laten zien, hetgeen een aanzienlijke kloof heeft doen ontstaan. Een hogere reële loongroei zou ook bijdragen tot het verminderen van de grote externe onevenwichtigheden.

(18) Duitsland heeft aanzienlijke inspanningen geleverd bij het opvangen van asielzoekers en het integreren van vluchtelingen en andere migranten. Verdere verbeteringen lijken mogelijk, aangezien het aantal werkzoekende vluchtelingen in 2016 is toegenomen tot ongeveer 9 % van alle werkzoekenden. De integratie van personen met een migratieachtergrond, met name van vrouwen, op de arbeidsmarkt blijft een grote uitdaging, die onder meer door het onderwijsstelsel ook geldt voor in Duitsland geboren kinderen met ouders die niet in de Unie zijn geboren.

(19) Niet alle leden van de samenleving hebben op gelijke wijze geprofiteerd van de over het geheel genomen positieve economische en arbeidsmarktontwikkelingen van de laatste jaren. De toenemende inkomensongelijkheid is pas onlangs afgeremd, terwijl de ongelijke verdeling van rijkdom nog steeds tot de hoogste in de eurozone behoort. Bovendien hebben de goede prestaties van de arbeidsmarkt het risico op armoede niet doen afnemen. Het armoederisico bij ouderen ligt boven het Uniegemiddelde en waarschijnlijk zullen de komende jaren meer mensen op hun oude dag arm dreigen te worden. De vervangingsratio voor de wettelijke pensioenregeling zal naar voorspelling verder afnemen. Tegelijkertijd wordt te weinig ingeschreven op pensioenregelingen van de tweede of de derde pensioenpijler om de daling van de vervangingsratio in de eerste pijler voor iedereen te compenseren. Zonder compensatie zal de toereikendheid van de pensioenen dus naar verwachting verslechteren. Het valt af te wachten hoe doeltreffend de recente hervormingen ter verbetering van de prikkels voor latere pensionering („Flexi-Rente") zullen zijn als maatregel tegen de in 2014 ingevoerde prikkels voor vroegtijdige pensionering.

(20) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Duitsland verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 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 begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(21) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht en is hij van mening ([1]) dat Duitsland naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(22) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2017 en het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Met inachtneming van de doelstelling op middellange termijn, het begrotings- en het structuurbeleid gebruiken om potentiële groei en de binnenlandse vraag te ondersteunen en een aanhoudende opwaartse trend van de investeringen te realiseren. De overheidsinvesteringen versnellen op alle bestuursniveaus, met name in onderwijs, onderzoek en innovatie, en capaciteits- en organisatorische beperkingen voor investeringen in infrastructuur aanpakken. De efficiëntie en het investeringsvriendelijke karakter van het belastingstelsel verder verbeteren. De concurrentie in zakelijke diensten en gereglementeerde beroepen stimuleren.

2. De negatieve prikkels om te gaan werken voor tweede verdieners verminderen en de overgang naar standaardbanen bevorderen. De hoge belastingwig voor laagbetaalden verkleinen. De voorwaarden scheppen om een hogere reële loongroei te bevorderen, met inachtneming van de rol van de sociale partners.

Gedaan te Brussel, 11 juli 2017.

Voor de Raad

De voorzitter

T. TÕNISTE

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