EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.6.2011
SEK(2011) 807 endelig

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Tysklands nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Tysklands opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2014

{SEK(2011) 714 endelig}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Tysklands nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Tysklands opdaterede stabilitetsprogram for 2011-2014

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 5, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[2],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa-Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for at sikre en bæredygtig vækst og forbedre konkurrenceevnen.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker[3], som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
2 EUT C af … , s. .
3 Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011.

(3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

(4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og strukturreformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af ledigheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(5) Den 25. marts 2011 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(6) Den 27. april 2011 afleverede Tyskland sit opdaterede stabilitetsprogram for perioden 2011-2015 og den 7. april 2011 sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(7) Den tyske økonomi var relativt solid, da krisen startede. Sammenbruddet i verdenshandelen resulterede dog i, at eksporten og investeringerne kollapsede i 2009, således at der skete et rekordstort fald i BNP i faste priser på 4,7 %. Ledigheden har dog efter at være steget en smule været faldende igen siden ultimo 2009. Arbejdsmarkedets omstillingsevne skyldes de gavnlige virkninger, som tidligere reformer, der gik ud på at nedsætte arbejdstiden og at understøtte korttidsarbejde, har haft. Der er sket et kraftigt opsving i økonomien efter recessionen, idet BNP i faste priser steg med 3,6 % i 2010. Eksporten har i vid udstrækning rettet op på det massive fald, der blev noteret i 2009, og banet vejen for et bredere opsving, hvilket også har været med til at mindske overskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Økonomien er blevet endnu mere konkurrencedygtig i forhold til de fleste af euroområdets medlemmer. Efter at det offentlige budget havde været i balance, måtte der i 2009 noteres et underskud på 3 % af BNP, hvilket skyldtes fuldt fungerende automatiske stabilisatorer og diskretionære foranstaltninger for at modvirke den økonomiske afmatning. Det økonomiske opsving var med til at dæmme op for underskuddet i 2010 (3,3 % af BNP) til trods for de omfattende finanspolitiske incitamenter og finansielle markedsstøtteforanstaltninger.

(8) Baseret på vurderingen af det opdaterede stabilitetsprogram i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for stabilitetsprogrammet, er forsigtigt for 2011 og plausibelt derefter, også vurderet i forhold til Kommissionens prognose fra foråret 2011. Ifølge programmet forventes BNP i faste priser at stige med 2,3 % i 2011, hvorefter det kun vil stige med 1,8 % i 2012 og med gennemsnitligt 1,5 % i 2013-15. Ifølge programmet er det planen at reducere underskuddet, så det kommer til at ligge under referenceværdien på 3 % af BNP allerede i 2011, hvilket er to år før den frist, Rådet har sat, og at gøre yderligere fremskridt med hensyn til at nå det mellemfristede

mål, som er et strukturelt budgetunderskud på 0,5 % af BNP, i 2014. Efter den forventede korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud medfører programmets planlagte tilpasning mod det mellemfristede mål, at underskuddet i 2013 og 2014 falder til under benchmark, som er 0,5 % af BNP. Mens gældskvoten blev trappet op med næsten 10 procentpoint i 2010[4], forventes den at begynde at falde i 2011 og skulle komme til at ligge på 75,5 % af BNP i 2015, hvilket fortsat er over traktatens referenceværdi. Risiciene for budgetfremskrivningen er i det store og hele afbalancerede for 2011, men resultaterne kan efterfølgende blive svagere end forventet, fordi nogle besparelser måske ikke kan gennemføres som planlagt. Nogle foranstaltninger er stadig til debat (fx energiafgift og afgift på finansielle transaktioner), og andre mangler at blive præciseret (fx effektivitetsforbedringer inden for den offentlige forvaltning). Desuden kan det ikke udelukkes, at der indføres yderligere finansielle markedsstøtteforanstaltninger.

(9) Siden der i forbindelse med den nylige reform af sundhedsvæsenet blev indført foranstaltninger til at bremse udgiftsstigninger i 2011 og 2012, vil yderligere foranstaltninger til at effektivisere de offentlige udgifter på sundhedsområdet og til langtidspleje desuden støtte den planlagte konsolideringsstrategi. Samtidig vil fastholdelsen af en overvejende vækstorienteret konsolideringskurs, hvor der er afsat de fornødne udgifter til uddannelse, hjælpe med til at styrke vækstpotentialet på lang sigt.

(10) Selv om de tyske finanspolitiske regler er blevet betydeligt skærpet med indførelsen af et nyt sæt forfatningsmæssige budgetregler, oprettelsen af stabilitetsrådet (Stabilitätsrat) og indførelsen af alarmsystemet, der skal forhindre alvorlige budgetproblemer, mangler budgetreglerne stadig at blive fuldstændigt gennemført på delstatsplan. En yderligere konsolidering af den dermed forbundne overvågnings- og sanktionsmekanisme vil øge den generelle tillid til Tysklands offentlige finanser.

(11) Krisen har afsløret alvorlige svagheder i banksektoren. Store tab og værdinedskrivninger i forbindelse med internationale investeringer i subprimelån og strukturerede aktiver svækkede nogle bankers kapitalgrundlag og nødvendiggjorde omfattende offentlige indgreb. Krisen har også afsløret svagheder ved nogle delstatsbanker (Landesbanken), der i forvejen led under ineffektive risikoforvaltningsstrukturer og en manglende rentabel forretningsmodel, før krisen indtraf. En yderligere reform af banksektoren, herunder en omstrukturering af delstatsbanker, der har brug for en rentabel og tilstrækkeligt finansieret forretningsmodel, og en skærpelse af de retlige og tilsynsmæssige rammer vil bidrage til at bevare finanssektorens stabilitet og også sikre en mere effektiv allokering af nationalopsparingen som et middel til at understøtte efterspørgslen og investeringerne inden for landets grænser.

(12) Den tyske økonomis vækstpotentiale og strukturelle konkurrenceevne afhænger i vid udstrækning af en veluddannet, kvalificeret arbejdsstyrke, men der er overhængende fare for mangel på arbejdskraft på grund af den demografiske udvikling. Dette understreger nødvendigheden af, at arbejdskraftpotentialet udnyttes fuldt ud, ved at

---

[4] Springet i 2010 skyldtes for en stor del, at to kriseramte banker overdrog værdiforringede aktiver til hver deres "røde bank", som sorterer under det offentlige. I tråd med Eurostats vejledning i regnskabsregler for afviklingsselskaber havde de "røde bankers" tilsvarende passiver direkte indflydelse på gældskvoten.

hindringerne for, at bestemte grupper kan komme ind på arbejdsmarkedet, fjernes (ældre arbejdstagere, kvinder, lavtkvalificerede arbejdstagere og statsborgere fra tredjelande), og ved at den menneskelige kapital videreudvikles. Mindskes skattekilen, der stadig er stor især for de lave og mellemstore indkomster, vil det skabe et større incitament til at arbejde, samtidig med at lønstigningerne i større omfang kan omdannes til højere disponible indkomster og dermed større indenlandsk efterspørgsel. Reduceres den marginale indkomstskat for sekundære forsørgere, der er høj på grund af den fælles indkomstbeskatning af par, ved at man går over til en ordning med individuel beskatning, vil det kunne medvirke til at reducere forekomsten af deltidsbeskæftigelse til fordel for fuldtidsbeskæftigelse. En yderligere forbedring af børnepasningsmulighederne vil især også kunne øge den stadig lille arbejdsstyrke af kvinder, der er på fuld tid. En forøgelse af antallet af personer med kvalifikationer opnået ved erhvervsuddannelse vil desuden kunne forbedre lavtkvalificerede arbejdstageres beskæftigelsesmuligheder.

(13) Tyskland har for nylig truffet nogle beslutninger, der får vidtrækkende konsekvenser for dets fremtidige energimiks. For at energikonceptet kan gennemføres, skal der ske en fundamental omlægning af energiforsyningen, og det vil påvirke energipriserne og økonomiens konkurrenceevne på mellemlang og lang sigt. Omkostningseffektivitet bør derfor være det vigtigste overordnede princip ved gennemførelsen af energikonceptet baseret på effektivt energiforbrug, omkostningseffektive støtteordninger og fungerende elforsyningsnet til vedvarende energi og konkurrencedygtige energimarkeder.

(14) Øget konkurrence i servicesektoren vil være med til at øge produktiviteten og støtte den indenlandske efterspørgsel. Mere dynamisk vækst i servicesektoren vil kunne bidrage til at udvide grundlaget for stigende udbud og efterspørgsel i Tyskland. Selv om der i de senere år er sket betydelige fremskridt som følge af gennemførelsen af servicedirektivet, ser der ud til at være mulighed for yderligere at reducere barriererne for virksomhedernes adgang til og udtræden af markedet, især ved at autorisations- og bevillingssystemet forenkles endnu mere. Reguleringen af visse liberale tjenesteydelser (fx ingeniører, arkitekter, farmaceuter og advokater) ser ud til at være strengere end i andre lande, og adgangsbarriererne og de lovgivningsmæssige hindringer for håndværkere ser også ud til at være høje. Hvad angår netværksydelser, så vanskeliggøres konkurrencen stadig i særdeleshed i jernbanesektoren. Her er der stadig ikke sket en effektiv adskillelse af infrastrukturforvaltningen og transporttjenesterne, hvilket er en forudsætning for et konkurrencedygtigt marked. En styrkelse af forbundsnetagenturets (Bundesnetzagentur) tilsynsførende rolle, afskaffelsen af krydssubsidiering mellem infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder og adgang for konkurrenter til salgs- og billetinfrastrukturer vil fremme konkurrencen på kort sigt.

(15) Yderligere reformer for at forbedre adgangen til og kvaliteten af uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemet er nøglen til at sikre en tilstrækkeligt kvalificeret arbejdsstyrke, også når man tager den demografiske udvikling i betragtning. Der forventes især knaphed på arbejdstagere med mellemlang og lang uddannelse, navnlig inden for matematik, videnskab og teknologi. De unges uddannelsesniveau i Tyskland ligger under EU-gennemsnittet, både når det gælder afsluttet uddannelse på gymnasieniveau og afsluttede videregående uddannelser. Udvides førskoleundervisnings- og heldagsskoletilbuddene, og lettes overgangen mellem forskellige strenge i skolesystemet, kan det give bedre uddannelsesresultater.

(16) Tyskland har givet en række tilsagn under europluspagten[5]. Finanspolitisk går tilsagnene på, at det uforholdsmæssigt store underskud skal nedbringes allerede i 2011, og at de mål, der er opstillet ifølge de nationale budgetregler, skal nås tidligst muligt i 2011-2012. Foranstaltningerne til at styrke den finansielle stabilitet omfatter effektiv regulering af og tilsyn med kapitalmarkedet. Beskæftigelsesforanstaltningerne er koncentreret om erhvervsfrekvensen (reform af aktive arbejdsmarkedsinstrumenter, bedre integrering af personer med liberale erhverv og kvalifikationer opnået i andre lande og bedre integrering af indvandrere) og uddannelse (grundlæggende uddannelsespagt). Konkurrenceforanstaltningerne er koncentreret om netværksindustrierne, energi- og servicesektoren (dvs. markedstransparensagentur for elektricitets- og gassektoren, et program for "eltrafik" og flere midler til transportinfrastruktur) og om uddannelse (dvs. initiativ vedrørende fremragende resultater for at fremme videregående uddannelsesinstitutioner og finansiering af universitetspagten). Disse tilsagn henviser til de fire områder i pagten. De afspejler i vid udstrækning den bredere reformdagsorden i stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram. Flere politikområder er dog ikke omfattet af de tilsagn, der er afgivet under pagten (fx omstrukturering af delstatsbankerne eller skattekilen på arbejde) eller berøres kun perifert (adgang til større konkurrence i servicesektoren og netværksindustrierne). Tilsagnene i europluspagten er blevet vurderet og taget i betragtning i henstillingerne.

(17) Kommissionen har vurderet Tysklands stabilitetsprogram og nationale reformprogram, herunder tilsagnene under europluspagten[6]. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Tyskland, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. På den baggrund mener Kommissionen, at den tyske budgetstrategi bør gennemføres som planlagt, samtidig med at der holdes en vækstvenlig konsolideringskurs. I 2011-12 bør der desuden træffes foranstaltninger til at stabilisere det finansielle system (fx ved en omstrukturering af delstatsbankerne) og at styrke de indenlandske vækstkilder ved at øge erhvervsfrekvensen, ved at skattekilen i forbindelse med arbejde mindskes, ved at adgangen til uddannelse og kvaliteten heraf forbedres, og ved at der gives mulighed for større konkurrence inden for servicesektoren, handel og liberale erhverv og netværksindustrierne.

(18) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 2. december 2009 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Tysklands stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse[7] afspejles især i henstillingens nr. 1). Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Tysklands nationale reformprogram,

---

5 Nærmere oplysninger om tilsagnene i europluspagten findes i SEK(2011) 714.

6 SEK(2011) 714.

7 I henhold til artikel 5, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Tyskland i perioden 2011-2012 træffer foranstaltninger med henblik på følgende:

1) Budgetstrategien bør gennemføres som planlagt for 2012 og følgende år. Budgetreglerne bør gennemføres endeligt på delstatsplan, og den tilsvarende overvågnings- og sanktionsmekanisme bør styrkes. Der bør holdes en vækstvenlig konsolideringskurs, især ved at der afsættes passende midler til uddannelse, og ved at de offentlige udgifter på sundhedsområdet og til langtidspleje effektiviseres.

2) Der bør sættes ind over for de strukturelle svagheder i finanssektoren, især ved at delstatsbanker, som har brug for en tilstrækkeligt finansieret og rentabel forretningsmodel, omstruktureres.

3) Erhvervsfrekvensen bør øges, ved at der skabes mere lige adgang til uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemet, og ved at den store skattekile for de lavtlønnede reduceres på en budgetneutral måde. Antallet af daginstitutioner og heldagsskoler bør øges, og de skattemæssige regler, der får sekundære forsørgere til at afholde sig fra at arbejde, bør afskaffes.

4) Ubegrundede restriktioner, der gælder for liberale tjenesteydelser og håndværksfagene, bør afskaffes. For at øge konkurrencen i netværksindustrierne bør forbundsnetagenturets tilsynsrolle styrkes i jernbanesektoren, og i forbindelse med det bebudede nationale energikoncept bør der fokuseres på at gøre loven om vedvarende energi mere omkostningseffektiv på lang sigt, at sikre, at energiproduktionen og -transmissionen bliver gjort reelt uafhængige af hinanden, og at forbedre de grænseoverskridende samkøringslinjer.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand