EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEK(2011) 807 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Duitsland

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2011-2014

{SEK(2011) 714 wersja ostateczna}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Duitsland

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2011-2014

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 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[2],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft 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[3] aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB C [...] van [...], blz. [...].
3 Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten vervolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.

(5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.

(6) Duitsland heeft op 27 april 2011 zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor de periode 2011-2015 en op 7 april 2011 zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(7) De Duitse economie is de crisis ingegaan met een betrekkelijk stevige positie. Het inzakken van de wereldhandel resulteerde echter in een instorting van de uitvoer en investeringen in 2009, zodat het reële bbp is gekrompen met een nooit geziene 4,7%. Niettemin is de werkloosheid, na een kleine stijging, sinds eind 2009 blijven dalen. De veerkracht van de arbeidsmarkt brengt de gunstige effecten tot uiting van vroegere hervormingen met het oog op een vermindering van de gewerkte uren en van subsidies ter ondersteuning van werktijdverkorting. De economie heeft zich in 2010 krachtig hersteld van de recessie, met een toename van het reële bbp met 3,6%. In de uitvoer is de forse daling die in 2009 viel waar te nemen, grotendeels ongedaan gemaakt, hetgeen de weg opende naar een breder gedragen herstel, dat ook resulteert in een daling van het overschot op de lopende rekening. De economie heeft haar concurrentievermogen tegenover de meeste van de leden van het eurogebied verder versterkt. Van een positie van evenwicht is de overheidsbegroting geëvolueerd naar een tekort van 3% van het bbp in 2009, als gevolg van de ongeremde werking van de automatische stabilisatoren en discretionaire maatregelen om de economische neergang tegen te gaan. Het economische herstel hielp het begrotingstekort in 2010 te beperken (tot 3,3% van het bbp), ondanks het feit dat omvangrijke budgettaire stimuleringsmaatregelen en maatregelen ter ondersteuning van de financiële markt blijven doorlopen.

(8) Op basis van de evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, komt de Raad tot de conclusie dat het macro-economische scenario dat aan het stabiliteitsprogramma ten grondslag ligt, voorzichtig is voor 2011 en plausibel voor de periode nadien, mede in het licht van de voorjaarsprognoses 2011 van de Commissie. In het programma wordt voor 2011 gerekend met een groei van het reële bbp met 2,3%, die nadien zal

vertragen tot 1,8% in 2012 en tot gemiddeld 1,5% in de periode 2013-2015. Volgens het programma zal het tekort al in 2011 - twee jaar vóór de door de Raad bepaalde termijn - worden teruggebracht tot onder de referentiewaarde van 3% van het bbp, en zal verdere vooruitgang worden geboekt bij het behalen van de middellangetermijndoelstelling (MTD) - een structureel tekort van 0,5% van het bbp - tegen 2014. Na de verwachte correctie van het buitensporige tekort zal, volgens het programma, het aanpassingstempo richting de MTD afnemen tot onder de benchmark van 0,5% van het bbp in 2013 en 2014. Terwijl de schuldquote in 2010 opliep met bijna 10 procentpunt[4], is de verwachting dat deze vanaf 2011 begint te dalen en tegen 2015 uitkomt bij 75,5% van het bbp, en zodoende nog steeds boven de referentiewaarde van het Verdrag ligt. De risico's voor de begrotingsprognoses lijken voor 2011 over het algemeen in evenwicht te zijn, maar de uitkomsten voor de periode nadien kunnen zwakker uitvallen dan verwacht, omdat bepaalde bezuinigingen misschien niet de verwachte opbrengsten opleveren. Over bepaalde maatregelen loopt de discussie nog (bijv. de energieheffing en heffingen in de financiële sector), terwijl andere maatregelen nog nader dienen te worden gespecificeerd (bijv. efficiëntieverbeteringen in het ambtenarenapparaat). Bovendien valt niet uit te sluiten dat er nog verdere maatregelen ter ondersteuning van de financiële markten nodig zijn.

(9) Nu met de recente hervorming van het zorgstelsel maatregelen zijn genomen om de stijgingen in de uitgaven vooral in 2011 en 2012 te beteugelen, kunnen verdere stappen voor meer doelmatige overheidsuitgaven in de zorg- en de langdurige zorg het beoogde consolidatietraject ondersteunen. Terzelfder tijd zou het aanhouden van een grotendeels groeigericht consolidatietraject, waarbij ook voldoende uitgaven voor onderwijs worden veilig gesteld, kunnen bijdragen tot het versterken van het groeipotentieel op lange termijn.

(10) Hoewel het Duitse begrotingskader aanzienlijk is versterkt door de introductie van een grondwettelijke begrotingsregel, door de oprichting van de Stabilitätsrat en door het systeem dat snel moet waarschuwen tegen begrotingsproblemen, dient de begrotingsregel nog volledig ten uitvoer te worden gelegd op het niveau van de deelstaten. Ook een verdere aanscherping van het bijbehorende toezichts- en sanctiemechanisme kan de algemene geloofwaardigheid van de Duitse overheidsfinanciën versterken.

(11) De crisis bracht ernstige kwetsbaarheden in de banksector aan het licht. Zware verliezen en afschrijvingen op internationale investeringen in subprime-leningen en gestructureerde activa hebben de kapitaalbasis van een aantal banken aangetast en maakten aanzienlijke overheidsinterventies noodzakelijk. De crisis bracht ook de zwakke punten van een aantal Landesbanken aan het licht, die al vóór de crisis te kampen hadden met een gebrek aan doeltreffende structuren voor risicomanagement en het ontbreken van een levensvatbaar bedrijfsmodel. Verdere hervormingen van de banksector, met onder meer een herstructurering van de Landesbanken die een levensvatbaar en toereikend gefinancierd bedrijfsmodel moeten krijgen, alsmede een versterking van het regelgevings- en toezichtkader kunnen de stabiliteit van de

[4] De stijging in 2010 hield grotendeels verband met het feit dat twee banken in moeilijkheden probleemactiva hebben overgedragen aan hun respectieve *bad banks*, die bij de overheid worden ingedeeld. In lijn met de richtsnoeren van Eurostat met betrekking tot boekhoudkundige regels voor financiële afsplitsingsstructuren hadden de overeenkomstige verplichtingen van de *bad banks* een rechtstreekse impact op het schuldniveau.

financiële sector helpen te bewaren en kunnen ook zorgen voor een doelmatigere inzet van binnenlandse besparingen als een middel om de vraag en investeringen te stimuleren.

(12) Het groeipotentieel en de structurele concurrentiekracht van de Duitse economie zijn voor een groot deel afhankelijk van goed opgeleide, gekwalificeerde arbeidskrachten, maar, gezien de demografische ontwikkelingen, kan een nijpend tekort aan arbeidskrachten ontstaan. Een en ander maakt duidelijk dat het van belang is het arbeidspotentieel volledig te benutten door de obstakels voor arbeidsparticipatie van specifieke groepen (oudere werknemers, vrouwen, laagopgeleiden, burgers van buiten de EU) op te ruimen en de verdere ontwikkeling van menselijk kapitaal te bevorderen. Het aanpakken van de belastingwig, die met name voor lage en middeninkomens groot blijft, kan de prikkels om te werken versterken, terwijl daardoor loonsverhogingen in ruimere mate kunnen worden omgezet in hogere beschikbare inkomens en een grotere binnenlandse vraag. Het hoge marginale tarief in de inkomstenbelasting dat voor tweeverdieners geldt doordat bij echtparen de inkomsten gezamenlijk worden belast, verlagen door een stelsel met individuele belastingheffing over te gaan, zou ertoe kunnen bijdragen dat deeltijdarbeid afneemt ten voordele van voltijdarbeid. Een verdere uitbreiding van de beschikbaarheid van kinderopvangvoorzieningen kan met name ook een verhoging van de nog steeds geringe voltijdse arbeidsparticipatie van vrouwen in de hand werken. Voorts zou de toename van het aantal personen dat beroepskwalificaties verwerft, de vooruitzichten van laagopgeleide werknemers op de arbeidsmarkt kunnen verbeteren.

(13) Duitsland heeft recentelijk verreikende beslissingen genomen over zijn toekomstige energiemix. De tenuitvoerlegging van het Energiekonzept zal een ingrijpende transformatie van de energievoorziening met zich brengen en gevolgen hebben voor de energieprijzen en het concurrentievermogen van de Duitse economie op de middellange tot lange termijn. Kostenefficiëntie dient daarom het centrale leidbeginsel te zijn voor de tenuitvoerlegging van het Energiekonzept, waarbij doelmatig energieverbruik, kostenefficiënte steunregelingen en adequate stroomnetten voor hernieuwbare energie en concurrerende energiemarkten voorop staan.

(14) Het stimuleren van de concurrentie in de dienstensector kan bijdragen tot productiviteitsgroei en kan de binnenlandse groei ondersteunen. Een meer dynamische groei van de dienstensector kan ook bijdragen tot een verruiming van de basis voor aanbod- en vraaggroei in Duitsland. Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die dankzij de omzetting van de dienstenrichtlijn de afgelopen jaren is geboekt, lijkt er toch nog ruimte te zijn om de toetredings- en uittredingsdrempels voor bedrijven verder af te bouwen, met name door het stelsel van vergunningen en toelatingen verder te vereenvoudigen. De regulering voor bepaalde vrije beroepen (bijv. ingenieurs, architecten, apothekers en advocaten) lijkt strakker te zijn dan in andere landen en ook voor de ambachtelijke sector lijken toetredings- en reguleringsbarrières hoog te zijn. Wat netwerkindustrieën betreft, wordt met name in het spoorvervoer de mededinging nog steeds belemmerd. In deze sector wordt een daadwerkelijke ontvlechting van het infrastructuurbeheer en de vervoersdiensten, die een noodzakelijke voorwaarde is voor een concurrerende markt, nog steeds uitgesteld. Versterking van de toezichthoudende rol van de Bundesnetzagentur, de afschaffing van kruissubsidiëring tussen de netwerkexploitant en de aanbieders van spoorvervoersdiensten, en de openstelling van verkoop- en ticketinfrastructuur voor concurrenten kunnen op korte termijn voor meer concurrentie zorgen.

(15) Verdere hervormingen om de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs- en opleidingssysteem te verbeteren, zijn van bepalend belang om een aanbod van voldoende geschoolde arbeidskrachten te garanderen, mede in het licht van demografische ontwikkelingen. Volgens prognoses zullen tekorten aan midden- en hooggeschoolde werknemers ontstaan, met name voor de vakgebieden wiskunde, wetenschappen en technologie. Het aantal jongeren dat in Duitsland, zowel in het voortgezet onderwijs als in het hoger onderwijs, zijn opleiding afmaakt, ligt onder het EU-gemiddelde. Een ruimere beschikbaarheid van voor- en vroegschoolse educatie en van Ganztagsschulen, en het versoepelen van de overgang tussen verschillende richtingen van het onderwijssysteem kunnen de slaagkansen verhogen.

(16) Duitsland heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact[5]. Wat de begroting betreft, wordt in deze toezeggingen opgeroepen om het buitensporig tekort reeds in 2011 te corrigeren en om de doelstellingen in het kader van de nationale begrotingsregel, met een ruime marge, te behalen tegen 2011-2012. Met het oog op de versterking van de financiële stabiliteit worden onder meer maatregelen genomen voor een doeltreffende regulering van en toezicht op de kapitaalmarkt. Bij de werkgelegenheidsmaatregelen ligt de nadruk op arbeidsparticipatie (hervorming van instrumenten voor een actieve arbeidsmarkt, betere integratie van arbeidskrachten met buitenlandse kwalificaties en integratie van migranten) en op onderwijs (Grundbildungspakt). De maatregelen ter versterking van het concurrentievermogen zetten in op netwerkindustrieën, de energie- en de dienstensector (nl. een agentschap voor markttransparantie in de stroom- en gassector, een programma voor elektrische mobiliteit en versterkte financiering voor transportinfrastructuur), maar ook op onderwijs (nl. het Exzellenzinitiative om instellingen voor niet-universitair hoger onderwijs te steunen en financiering voor het Hochschulpakt). Deze toezeggingen betreffen de vier doelstellingen van het pact. Zij weerspiegelen grotendeels de ruimere hervormingsagenda zoals die in het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma is geschetst. Toch komen in de toezeggingen in het kader van het pact diverse beleidsterreinen niet aan bod (bijv. de herstructurering van Landesbanken of de belastingwig op arbeid) of worden zij alleen aangestipt (openstellen van de dienstensector en netwerkindustrieën voor meer concurrentie). De toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact zijn onderzocht en meegenomen in de aanbevelingen.

(17) De Commissie heeft voor Duitsland het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma, daaronder begrepen de Duitse toezeggingen in het kader het Euro Plus-pact, onderzocht[6]. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, alsook of zij met de EU-regels en -richtsnoeren in overeenstemming zijn, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht daarvan is de Commissie van mening dat de Duitse begrotingsstrategie volgens planning ten uitvoer dient te worden gelegd, waarbij een groeivriendelijke consolidatiekoers wordt aangehouden. Bij verdere stappen in 2011-2012 dient de nadruk te liggen op het verzekeren van de stabiliteit van het financiële bestel (bijv. door de herstructurering

---

5 Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 714.

6 SEC(2011) 714.

van Landesbanken) en het versterken van binnenlandse bronnen voor groei, door de arbeidsparticipatie te verhogen via een afbouw van de belastingwig voor arbeid, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit van onderwijs, en door de dienstensector, ambachten en vrije beroepen, en de netwerkindustrieën voor meer concurrentie open te stellen.

(18) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Duitsland onderzocht. Zijn advies[7] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven, Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Duitsland onderzocht,

BEVEELT AAN dat Duitsland in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

(1) De begrotingsstrategie voor 2012 en de periode nadien volgens planning ten uitvoer te leggen. De tenuitvoerlegging van de begrotingsregel op het niveau van de deelstaten af te ronden en het bijbehorende toezichts- en sanctiemechanisme verder te versterken. Een groeivriendelijke consolidatiekoers aan te houden, met name door voldoende uitgaven voor onderwijs veilig te stellen en door de doelmatigheid van de overheidsuitgaven in de zorg en de langdurige zorg verder te verhogen.

(2) De structurele zwakke punten in de financiële sector aan te pakken, met name door de Landesbanken te herstructureren die op zoek moeten naar een toereikend gefinancierd, levensvatbaar bedrijfsmodel.

(3) De arbeidsparticipatie te versterken door gelijke toegang tot onderwijs- en scholingsstelsels te verbeteren en door de hoge belastingwig voor laagbetaalde arbeid op een budgettair neutrale wijze te reduceren. Het aantal voorzieningen voor voltijdse kinderopvang en het aantal Ganztagsschulen uit te breiden, en negatieve belastingprikkels om als tweede verdiener uit werken te gaan, weg te nemen.

(4) Ongerechtvaardigde beperkingen voor bepaalde vrije beroepen en in de ambachtelijke sector op te heffen. De mededinging in de netwerkindustrieën te verbeteren, de toezichthoudende rol van de Bundesnetzagentur in het spoorvervoer te versterken; en, in het kader van het aangekondigde nationale Energiekonzept, in te zetten op het verbeteren van de kostenefficiëntie op lange termijn van de wet hernieuwbare energie (EEG) en het zorgen voor een daadwerkelijk onafhankelijke stroomopwekking en stroomtransmissie, en het versterken van de grensoverschrijdende interconnectie.

Gedaan te Brussel, …

Voor de Raad
De voorzitter

[7] Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.