EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.5.2022
COM(2022) 606 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Duitsland

{SWD(2022) 606 final} - {SWD(2022) 640 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2022 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 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,

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) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[3], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit is ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij draagt bij tot het economisch herstel en tot de uitvoering van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en digitale transitie te stimuleren, waarbij de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten wordt versterkt. Tevens draagt zij bij tot versterken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het stimuleren van groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit [is] op [XX] juni 2022 bijgewerkt, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

3 Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

(2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Er is terdege rekening gehouden met de bevestigde gezamenlijke toezegging van de sociale top van Porto van mei 2021 om de op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. Op 24 november 2021 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 waarvoor een diepgaande evaluatie[4] nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die op 5 april 2022 door de Raad is aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat op 14 maart 2022 door de Raad is aangenomen.

(3) Door de Russische invasie van Oekraïne, in de nasleep van de wereldwijde pandemie, is de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De gevolgen van de invasie voor de economieën van de lidstaten zijn onder meer voelbaar door de hogere energie- en voedselprijzen en de zwakkere groeivooruitzichten. De hogere energieprijzen wegen met name op de meest kwetsbare huishoudens die in energiearmoede leven of dreigen te vervallen. De EU heeft ook te maken met een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. In dit verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming[5] in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen legaal in de EU te verblijven, evenals het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

(4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in 2022 hervat in het kader van het Europees Semester, waarbij de ontwikkelingen worden afgestemd op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022. De uitvoering van de vastgestelde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de semestercycli 2019 en 2020 zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019 en 2020 blijven ook relevant voor herstel-en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan tot de datum van indiening van het gewijzigde plan.

---

4 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 (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

(5) De algemene ontsnappingsclausule is sinds maart 2020 actief[6]. In haar mededeling van 3 maart 2021[7] heeft de Commissie haar standpunt uiteengezet dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de EU of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. De toegenomen onzekerheid en de grote neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in de context van oorlog in Europa, de ongekende energieprijsstijgingen en de aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot eind 2023.

(6) Volgens de benadering in het advies van de Raad van 18 juni 2021 over het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de begrotingskoers momenteel het best afgemeten aan de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de potentiële groei op middellange termijn[8]. Naast de algemene begrotingskoers wordt, om te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat in overeenstemming is met de groene en digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde[9] primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en met uitsluiting van COVID-19-gerelateerde tijdelijke noodmaatregelen) en investeringen.

(7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid in 2023, die erop gericht is de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en aldus de beleidscoördinatie te versterken[10]. De Commissie merkte op dat, op basis van de macro-economische vooruitzichten van de winterprognoses 2022, de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers in 2023 passend lijkt, maar zij is klaar om te reageren op de veranderende economische situatie. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat moeten blijven verschillen en dat in die aanbevelingen rekening moet worden gehouden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de

---

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Mededeling van de Commissie aan de Raad – Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 De ramingen betreffende de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie ten grondslag liggen. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei kunnen stimuleren.

9 Niet gefinancierd met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

10 Mededeling van de Commissie aan de Raad: Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, Brussel, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en haar beleidsrichtsnoeren waar nodig en uiterlijk in het voorjaarspakket van het Europees Semester eind mei 2022 aan te passen.

(8) Wat de op 2 maart 2022 verstrekte begrotingsrichtsnoeren betreft, wordt in de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening gehouden met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses. Tegen deze achtergrond moet de budgettaire respons de overheidsinvesteringen in de groene en digitale transitie en in energiezekerheid uitbreiden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens ondersteunen om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatiedruk als gevolg van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen; het begrotingsbeleid moet flexibel blijven, zodat het kan worden aangepast aan de snel veranderende omstandigheden, en moet van land tot land verschillen afhankelijk van hun budgettaire en economische situatie, ook wat betreft de blootstelling aan de crisis en de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

(9) Op 28 april 2021 heeft Duitsland zijn nationale herstel- en veerkrachtplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Duitsland aangenomen[11]. De vrijgave van tranches is afhankelijk van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 houdende dat Duitsland de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(10) Op 2 mei 2022 heeft Duitsland zijn nationale hervormingsprogramma 2022 ingediend en op 27 april 2022 zijn stabiliteitsprogramma 2022, binnen de in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde termijn. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze samen geëvalueerd. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2022 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van Duitsland over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(11) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Duitsland[12] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Duitsland heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2019, 2020 en 2021 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door Duitsland van het herstel- en veerkrachtplan, voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht. Op basis van deze analyse werden in het landverslag

[11] Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Duitsland (ST 10158/2021; ST 10158/2021 ADD).

[12] COM(2022) 607 final van 23.5.2022.

lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder die welke voortvloeien uit de Russische invasie van Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Duitsland heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(12) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 met betrekking tot Duitsland een diepgaande evaluatie verricht en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022[13]. Daarin concludeerde zij dat Duitsland met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. De kwetsbaarheden houden met name verband met een aanhoudend groot overschot op de lopende rekening, dat het gevolg is van getemperde investeringen in vergelijking met de besparingen en grensoverschrijdende relevantie heeft.

(13) Op 27 april 2022 heeft Duitsland een nieuw ontwerpbegrotingsplan voor 2022 ingediend. De Commissie heeft overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) nr. 473/2013 een advies over dat plan uitgebracht.

(14) Op 23 mei 2022 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van Duitsland besproken, aangezien het overheidstekort in 2021 de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan. In overeenstemming met de mededeling van 2 maart 2022 heeft de Commissie niet voorgesteld om in het voorjaar van 2022 nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden. Zij zal in het najaar van 2022 opnieuw nagaan of het relevant is voor te stellen om buitensporigtekortprocedures in te leiden.

(15) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Duitsland aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Duitsland aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens daalde het overheidstekort van Duitsland van 4,3 % van het bbp in 2020 tot 3,7 % in 2021. De respons vanuit het begrotingsbeleid door Duitsland ondersteunde het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodsteunmaatregelen stegen van 2,7 % van het bbp in 2020 tot 4,2 % in 2021. De maatregelen die Duitsland in 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren meestal tijdelijk of gingen met compenserende maatregelen gepaard. Tegelijkertijd waren sommige van de discretionaire maatregelen die de regering in de periode 2020-2021 heeft genomen niet tijdelijk of gingen zij niet met compenserende maatregelen gepaard, voornamelijk bestaande uit de verhoging van de gezinstoelagen zoals de kinderbijslag en de belastingvrije som voor kinderen, alsook ruimere afschrijvingsmogelijkheden. In 2021 bedroeg de overheidsschuld volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 69,3 % van het bbp.

[13] COM(2022) 600 final en SWD(2022) 629 final van 23.5.2022.

(16) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma 2022 ten grondslag ligt, is voor 2022 gunstig en voor de periode daarna realistisch. De regering verwacht dat het reële bbp in 2022 met 3,6 % en in 2023 met 2,3 % zal groeien. Ter vergelijking: in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een lagere groei van het reële bbp van 1,6 % in 2022 en een vergelijkbare groei van 2,4 % in 2023. Dit verschil is hoofdzakelijk toe te schrijven aan verschillende afsluitdata van de prognoses, die in het geval van het stabiliteitsprogramma dateren van vóór het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, toen de groeivooruitzichten voor 2022 nog optimistischer waren. In haar stabiliteitsprogramma 2022 voorziet de regering dat het nominale tekort in 2022 op 3,75 % van het bbp zal blijven en in 2023 zal afnemen tot 2 %. Het vergelijkbare niveau in 2022 is vooral het gevolg van de aanhoudende noodmaatregelen in verband met de pandemie, hogere defensie-uitgaven en maatregelen tegen de gestegen energieprijzen als reactie op de oorlog in Oekraïne, in combinatie met extra uitgaven en investeringen in de groene transitie. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 66,75 % in 2022 en tot 65,75 % in 2023. Op basis van de op de afsluitdatum van de prognoses bekende beleidsmaatregelen wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 2,5 % van het bbp in 2022 en 1,0 % in 2023. Dit is lager dan het in het stabiliteitsprogramma 2022 voor 2022 en 2023 verwachte tekort, voornamelijk als gevolg van iets lagere prognoses voor de belastinginkomsten op basis van voorzichtige berekeningen in november 2021 en optimistischere verwachtingen voor de uitvoering van subsidies en overheidsinvesteringen in het programma. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een vergelijkbare overheidsschuldquote van 66,4 % in 2022 en een lagere overheidsschuldquote van 64,5 % in 2023. Het verschil is toe te schrijven aan een vergelijkbaar verschil in de tekortprognose.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële productiegroei op middellange termijn (tienjarig gemiddelde) geraamd op 1,1 %. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Duitsland kunnen bevorderen.

(17) In 2022 heeft de regering het merendeel van de maatregelen die naar aanleiding van de COVID-19-crisis waren genomen, uitgefaseerd, zodat de tijdelijke noodsteunmaatregelen naar verwachting zullen afnemen van 4,2 % van het bbp in 2021 tot 1,2 % in 2022. Het overheidstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de energieprijsstijgingen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,7 % van het bbp in 2022 en naar verwachting in 2023 worden uitgefaseerd[14]. Deze maatregelen bestaan voornamelijk uit een gerichte subsidie voor verwarmingskosten; vooruitgang wat betreft de afschaffing van de hernieuwbare-energieheffing (*EEG-Umlage*); vooruitgang wat betreft de verhoging van de fiscale aftrek voor woon-werkverkeer (*Pendlerpauschale*); een verlaging van de energiebelasting op brandstoffen gedurende 3 maanden; een eenmalige betaling van een forfaitair bedrag op grond van de gestegen energieprijzen (*Energiepreispauschale*)

[14] De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – in voorkomend geval – kapitaaluitgaven.

en een supplement per kind; een eenmalige betaling van een forfaitair bedrag aan ontvangers van sociale bijstand; een maandkaart voor lokaal openbaar vervoer tegen een gereduceerd tarief gedurende 3 maanden. Deze maatregelen zijn als tijdelijk aangekondigd. Mochten de energieprijzen echter ook in 2023 hoog blijven, dan zouden sommige van deze maatregelen kunnen worden verlengd. Sommige van deze maatregelen zijn niet gericht, met name de verhoging van de fiscale aftrek voor woon-werkverkeer en de verlaging van de energiebelasting op brandstoffen. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in 2022 en 0,2 % in 2023[15], alsook door de stijging van de defensie-uitgaven met 0,4 % van het bbp in 2022 en 0,5 % in 2023.

(18) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Duitsland aanbevolen[16] om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. Ook heeft hij Duitsland aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en om tegelijkertijd de investeringen op te voeren teneinde het groeipotentieel te stimuleren.

(19) Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie die in het stabiliteitsprogramma 2022 van Duitsland is opgenomen, wordt verwacht dat de begrotingskoers in 2022 ondersteunend zal zijn op -1,6 % van het bbp, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad[17]. Duitsland is voornemens het herstel verder te ondersteunen door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen te financieren, zoals aanbevolen door de Raad. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2021. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[18]. Duitsland is derhalve van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage van 1,5 procentpunt aan de algemene begrotingskoers leveren. Deze aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het extra effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de

---

15 Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de EU geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen eind 2022. Hun geografische spreiding wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat, en de feitelijke spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de EU vanaf maart 2022. Voor de begrotingskosten per persoon worden de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie, rekening houdend met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

16 Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Duitsland, PB C 304 van 29.7.2021, blz. 18.

17 Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

18 Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,1 procentpunt van het bbp leveren.

energieprijsstijgingen op te vangen (0,7 % van het bbp), alsook de kosten van de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp), terwijl ook extra uitgaven voor de groene transitie (0,2 % van het bbp) naar verwachting tot de groei van de netto lopende uitgaven zullen bijdragen.

(20) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van 0,6 % van het bbp in de veronderstelling dat het beleid ongewijzigd blijft[19]. Verwacht wordt dat Duitsland ook in 2023 gebruik zal maken van de subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp afnemen ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2023 naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,1 procentpunt aan de begrotingskoers leveren[20]. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,7 procentpunt aan de algemene begrotingskoers leveren. Dit omvat het effect van de uitfasering van de maatregelen om de gestegen energieprijzen aan te pakken (0,7 % van het bbp) en extra kosten om ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming te bieden (0,05 % van het bbp) in vergelijking met 2022.

(21) Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zal het overheidstekort naar verwachting geleidelijk dalen tot 1,75 % van het bbp in 2024 en tot 1 % in 2025. Bij deze prognoses is ervan uitgegaan dat de overheidsinkomsten als percentage van het bbp zullen stijgen, terwijl de overheidsuitgaven als percentage van het bbp naar verwachting relatief stabiel zullen blijven. Volgens het programma zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen tot 2025, meer bepaald met een daling tot 65,75 % in 2024 en tot 65 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn gering.

(22) De vergrijzing en een krapper wordende arbeidsmarkt zullen de komende jaren grote gevolgen hebben voor Duitsland. In 2031 zal de wettelijke pensioenleeftijd 67 jaar bedragen, maar er zijn meer aanpassingen nodig om de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te waarborgen. Gelet op de verkrappende arbeidsmarkt zouden ook sterkere arbeidsprikkels nodig zijn. De belofte van de regering om een plafond voor het pensioenbijdragepercentage en een minimaal inkomensvervangingspercentage te handhaven (*Doppelte Haltelinie*), houdt in dat aanzienlijke fiscale overdrachten nodig zijn, waardoor de lasten voor de jongere generaties verder toenemen. Door de overheid gesubsidieerde particuliere pensioenen (*Riester Rente*) hebben geen wezenlijke rol gespeeld in de pensioenmix. Het rendement is laag en de administratieve kosten zijn hoog. Vooral mensen met een laag inkomen kunnen niet voldoende aan pensioensparen doen.

(23) Het belastingstelsel leunt sterk op belastinginkomsten uit arbeid, terwijl belastinggrondslagen die minder schadelijk zijn voor inclusieve groei, onderbenut blijven. De loonwig in Duitsland is een van de grootste in de EU. Hierdoor daalt het

[19] Een minteken (plusteken) bij de indicator betekent dat de groei van de primaire uitgaven hoger (lager) uitvalt dan de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief (contractief) begrotingsbeleid.

[20] Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

nettoloon en worden bepaalde groepen, zoals mensen met een laag of middeninkomen en tweede verdieners, ontmoedigd om meer uren te werken; dit staat een betere benutting van het arbeidspotentieel in de weg, zelfs nu een tekort aan arbeidskrachten dreigt. De inkomsten uit milieubelastingen zijn relatief laag, terwijl milieuschadelijke subsidies (met inbegrip van belastingverlagingen en belastingvrijstellingen) de milieuduurzaamheidsdoelstellingen ondermijnen en decarbonisatie, energie-efficiëntie en de uitrol van hernieuwbare energie tegengaan.

(24) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van alsmede bijlage V, criterium 2.2, bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Deze dragen bij tot het aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de economische en sociale uitdagingen die zijn opgenomen in de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in 2019 en 2020 tot Duitsland heeft gericht, naast de eventuele landspecifieke aanbevelingen die tot de datum van vaststelling van een plan zijn gedaan. Zij dragen met name bij tot het aanpakken van de noodzaak om publieke en particuliere investeringen te stimuleren, met name voor de groene en digitale transitie, in duurzaam vervoer, in schone, efficiënte en geïntegreerde energiesystemen, in de digitalisering van de overheids- en gezondheidsdiensten, in onderwijs, en in onderzoek en innovatie.

(25) Verwacht wordt dat de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan van Duitsland zal bijdragen tot verdere vooruitgang bij de groene en digitale transitie. Maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen in Duitsland vertegenwoordigen 42 % van de totale toewijzing van het plan, terwijl maatregelen ter ondersteuning van digitale doelstellingen goed zijn voor 52 %. De volledige uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, zal Duitsland helpen om snel te herstellen van de gevolgen van de COVID-19-crisis en tegelijkertijd zijn veerkracht vergroten. De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden blijft essentieel voor de succesvolle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, alsook ander economisch en werkgelegenheidsbeleid dat verder gaat dan het plan, om te zorgen voor een breed draagvlak voor de algehele beleidsagenda.

(26) Duitsland heeft tegen 4 april 2022 de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid[21] ingediend voor alle 15 programma's van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, alle 16 programma's van het Europees Sociaal Fonds Plus en een gemengd programma van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds Plus. De Commissie heeft de partnerschapsovereenkomst met Duitsland over het gebruik van cohesiebeleidsfondsen op 19 april 2022 goedgekeurd. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 heeft Duitsland in de programmering van de cohesiebeleidsfondsen 2021-2027 rekening gehouden met de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen. Dit is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de

[21] Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid. PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159.

cohesiebeleidsfondsen wordt ontvangen, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen deze fondsen en andere instrumenten en fondsen van de Unie. De succesvolle uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en cohesiebeleidsprogramma's hangt ook af van het wegnemen van knelpunten voor investeringen ter ondersteuning van de groene en digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

(27) Naast de economische en sociale uitdagingen die in het herstel- en veerkrachtplan aan bod komen, loopt Duitsland nog steeds achter bij de uitrol van breedband met zeer hoge capaciteit in plattelandsgebieden, waar grotere investeringen de productiviteitsgroei en het gebrek aan evenwicht tussen besparingen en investeringen kunnen verbeteren. In het algemeen heeft Duitsland de dekking van breedband met zeer hoge capaciteit het afgelopen jaar aanzienlijk verbeterd, waardoor het momenteel boven het EU-gemiddelde ligt. In plattelandsgebieden bedroeg de dekking echter 22,5 %, wat lager is dan het EU-gemiddelde van 37,1 %. Tegelijkertijd heeft slechts 15,4 % van de huishoudens toegang tot een glasvezelverbinding (vergeleken met een EU-gemiddelde van 50 %). Hiermee behoort Duitsland tot de lidstaten met de laagste glasvezeldekking, terwijl de vijf best presterende EU-landen een glasvezeldekking van ten minste 85 % hebben. Het gebrek aan glasvezelverbindingen is nog groter in plattelandsgebieden (11,3 % tegenover een EU-gemiddelde van 33,8 %). Dit belemmert de productiviteitsgroei, met name bij kleine en middelgrote ondernemingen, waarvan er vele in plattelands- en semiplattelandsgebieden zijn gevestigd. De uitbreiding van breedband en 5G komen niet aan bod in het Duitse herstel- en veerkrachtplan. Er bestaan federale en regionale programma's om de connectiviteit in grijze gebieden en de mobiele connectiviteit in witte gebieden te verbeteren. Het regeerakkoord bevat ambitieuze doelstellingen inzake de landelijke beschikbaarheid van glasvezel en 5G voor alle Duitse huishoudens, maar de uitvoeringstermijn moet nog worden vastgesteld. De versterking van de plannings- en beheerscapaciteit op civieltechnisch gebied in de particuliere sector en van het plannings- en uitvoeringsbeheer in de overheidssector zal van cruciaal belang zijn voor een tijdige uitvoering. Om de doelstellingen te halen zullen ook de aanvraag- en vergunningsprocedures moeten worden verbeterd en alternatieve, minder tijdrovende installatietechnieken moeten worden gestandaardiseerd.

(28) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wordt in overleg met de lidstaten bepaald wat de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en EU-niveau zijn. Deze maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen liever uit andere landen dan Rusland in te voeren.

(29) Duitsland staat voor uitdagingen die verband houden met zijn afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en van de invoer van energie uit Rusland, alsook met de randvoorwaarden voor investeringen in een volledig geïntegreerd duurzaam energiesysteem. Volgens de gegevens voor 2020 is de afhankelijkheid van de invoer van gas uit Rusland bijzonder groot (65 %[22]) en groter dan het EU-gemiddelde (44 %). De afhankelijkheid van de invoer van olie uit Rusland is ook groter dan het EU-

[22] Volgens recente gegevens van het Duitse federale ministerie van Economische zaken en klimaatactie is het aandeel in de totale gasinvoer gedaald tot 35 %.

gemiddelde (34 % in Duitsland tegenover een EU-gemiddelde van 26 %)[23]. Meer dan de helft van de Duitse energiemix is afkomstig van gas (26 %) en olie (35 %). Deze afhankelijkheid heeft directe gevolgen voor de Duitse industrie, die 35 % van het eindenergieverbruik van aardgas voor haar rekening neemt. Snellere vooruitgang met de uitbreiding van transmissie- en distributienetten en met de uitrol van hernieuwbare energie is van cruciaal belang om deze uitdagingen aan te pakken, de klimaat- en energiedoelstellingen te halen en investeringen te stimuleren voor een evenwichtigere verhouding tussen besparingen en investeringen. Er zijn meer inspanningen nodig om de energievoorziening en -routes te diversifiëren en daarbij gebruik te maken van alle beschikbare koolstofvrije energiebronnen, met name door het gebruik van hernieuwbare elektriciteit en gassen, met inbegrip van hernieuwbare waterstof, en van vloeibaar aardgas. Er wordt aanbevolen om investeringen in nieuwe gasinfrastructuur en -netten waar mogelijk toekomstbestendig te maken door ervoor te zorgen dat ze in de toekomst kunnen worden gebruikt voor duurzame brandstoffen, zodat ze op lange termijn duurzaam zijn. Duitsland moet zijn ambities wat betreft het reduceren van broeikasgasemissies, het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energie en het verbeteren van de energie-efficiëntie verder aanscherpen om de doelstellingen van "Fit for 55" te halen. Er moeten inspanningen worden geleverd om de industrie sneller koolstofvrij te maken, de flexibiliteitsopties en de reactie van energieverbruikers op schommelende prijzen te verbeteren, en de integratie van energiesystemen te versterken[24]. Er moet ook actie worden ondernomen om de energie-efficiëntie te verhogen, het energieverbruik terug te dringen en het gebouwenbestand en de vervoerssector, die in 2021 de jaarlijkse nationale emissiedoelstellingen voor deze sector niet heeft gehaald, sneller koolstofvrij maken te maken. Een groter gebruik van gedeelde mobiliteit en duurzaam openbaar vervoer kan het verbruik van fossiele brandstoffen terugdringen. De uitbreiding van de Duitse elektriciteitsnetten heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. Belangrijke hinderpalen zijn onder meer de complexiteit en de duur van de plannings-, vergunnings- en beroepsprocedures. De vertragingen bij de uitbreiding van de elektriciteitsnetten hebben het noodzakelijk gemaakt om hernieuwbare energie in bepaalde gebieden in te perken. Voorts hebben de vertragingen bij de uitbreiding van elektriciteitsnetten aanzienlijke gevolgen voor de netten van aangrenzende lidstaten, aangezien de netcapaciteit in Duitsland niet toereikend is om de hoeveelheden elektriciteit te transporteren die in de desbetreffende prijszone wordt verhandeld. De regering heeft zich ertoe verbonden het aandeel van hernieuwbare energie in de elektriciteitsproductie te verhogen tot 80 % tegen 2030 en tot bijna 100 % tegen 2035. De uitrol van hernieuwbare energie, met name windenergie op het land, is de afgelopen jaren echter aanzienlijk vertraagd als gevolg van aanhoudende belemmeringen voor de uitvoering. Het wegwerken van deze belemmeringen omvat onder meer het nemen van maatregelen om conflicten over grondgebruik in een vroeg stadium op te lossen, het versoepelen van de minimumafstandsregels, het verbeteren van het gebruik van ruimtelijke ordening om zones voor de uitrol van windenergie aan te wijzen en het gemakkelijker maken om vergunningen te verkrijgen. De lokale acceptatie kan worden verbeterd, onder meer

---

23 Eurostat (2020), aandeel van de invoer uit Rusland in de totale invoer van aardgas en aardolie. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU27. Voor Duitsland omvat de totale invoer ook de intracommunautaire handel. Ruwe aardolie omvat geen geraffineerde aardolieproducten.

24 De integratie van energiesystemen verbindt de verschillende energiedragers met elkaar en met de eindgebruikerssectoren.

door een meer gestroomlijnd raadplegingsproces, meer inspraak van de burgers en het delen van de inkomsten van projecten. De uitbreiding van hernieuwbare energiebronnen en de verhoging van de energie-efficiëntie zullen niet alleen de afhankelijkheid van ingevoerde energie verminderen, maar ook de energieprijzen aanzienlijk doen dalen. Ten slotte kan de deelname aan grensoverschrijdende samenwerking op energiegebied verder worden versterkt en kunnen de flexibiliteit en reverse-flowcapaciteit worden vergroot wat de bestaande interconnectiviteit betreft.

(30) Hoewel het versnellen van de transitie naar klimaatneutraliteit en het afstappen van fossiele brandstoffen in verschillende sectoren aanzienlijke herstructureringskosten met zich mee zal brengen, kan Duitsland in het kader van het cohesiebeleid gebruik maken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie in de meest getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Duitsland gebruik maken van het Europees Sociaal Fonds Plus om de werkgelegenheid te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.

(31) In het licht van de beoordeling van de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht en zijn advies[25] daarover is in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(32) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor Duitsland is dit met name weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1, 2 en 3.

(33) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2022 en het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 weergegeven. De aanbevelingen 1, 2, 3 dragen ook bij tot de uitvoering van de aanbevelingen voor de eurozone, met name de eerste en vierde aanbeveling voor de eurozone. Het in aanbeveling 1 bedoelde begrotingsbeleid en het in de aanbevelingen 2, 3 en 4 bedoelde beleid draagt onder andere bij tot het aanpakken van onevenwichtigheden die verband houden met het overschot op de lopende rekening, voor zover het hogere investeringen betreft.

BEVEELT AAN dat Duitsland in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de stijging van nationaal gefinancierde lopende uitgaven in 2023 in overeenstemming is met een over het algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met voortgezette tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het kwetsbaarst zijn voor energieprijsstijgingen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. De lopende uitgaven aanpassen aan de veranderende situatie. De overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid uitbreiden, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, REPowerEU en andere EU-fondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn. De belastingmix verbeteren met het oog op meer inclusieve en

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

duurzame groei, met name door middel van betere belastingprikkels om meer uren te werken. De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn veiligstellen.

2. Doorgaan met de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan, in overeenstemming met de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021. De onderhandelingen met de Commissie over de programmeringsdocumenten betreffende het cohesiebeleid 2021-2027 snel afronden met het oog op de uitvoering ervan.

3. Belemmeringen voor investeringen wegnemen en investeringen in digitale communicatienetwerken met zeer hoge capaciteit stimuleren.

4. De totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen en de invoer ervan diversifiëren door de energie-efficiëntie te verbeteren, energiebesparingen te stimuleren, de energievoorziening en -routes te diversifiëren, investeringsknelpunten weg te werken, de vergunningsprocedures verder te stroomlijnen, investeringen in elektriciteitsnetten en hernieuwbare energie te stimuleren en de uitrol ervan te versnellen, en de deelname aan grensoverschrijdende samenwerking op energiegebied verder te bevorderen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De Voorzitter