EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 606 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Nemčije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Nemčije za leto 2022

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

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Nemčije za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Nemčije za leto 2022

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1] ter zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2] in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. Prispeva h gospodarskemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda, hkrati pa krepi odpornost in potencialno rast gospodarstev držav članic. Poleg tega pomaga krepiti vzdržne javne finance ter srednje- in dolgoročno prispeva k spodbujanju rasti in ustvarjanju delovnih mest. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 [je bil] najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost posodobljen [XX] junija 2022.

(2) Komisija je 24. novembra 2021 sprejela letni pregled trajnostne rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2022.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

3 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

Ustrezno je upoštevala ponovno potrjeno skupno zavezo, sprejeto na socialnem vrhu v Portu maja 2021, da se nadalje izvaja evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 25. marca 2022 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2022. Komisija je 24. novembra 2021 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Nemčijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo potreben poglobljeni pregled[4]. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 5. aprila 2022, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2022, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 14. marca 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajino, ki je sledila globalni pandemiji, je bistveno spremenila geopolitične in gospodarske razmere. Vpliv invazije na gospodarstva držav članic je na primer opazen v višjih cenah energentov in hrane ter slabših obetih za rast. Višje cene energentov bremenijo zlasti najranljivejša gospodinjstva, ki se soočajo z energetsko revščino ali jim ta grozi. EU je tudi priča doslej največjemu pritoku ljudi, ki bežijo iz Ukrajine. V zvezi s tem je bila 4. marca 2022 prvič uporabljena direktiva o začasni zaščiti[5], s katero sta bila razseljenim osebam iz Ukrajine dodeljena pravica do zakonitega prebivanja v EU ter dostop do izobraževanja in usposabljanja, trga dela, zdravstvenega varstva, stanovanj in socialnega varstva.

(4) Ob upoštevanju hitro spreminjajočih se gospodarskih in geopolitičnih razmer evropski semester v letu 2022 nadaljuje usklajevanje širših smernic ekonomskih politik in politik zaposlovanja, hkrati pa se razvija v skladu z zahtevami glede izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opisano v letnem pregledu trajnostne rasti 2022. Izvajanje sprejetih načrtov za okrevanje in odpornost je bistveno za doseganje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra, saj načrti obravnavajo vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v ciklih semestra leta 2019 in 2020, ali pomemben del njih. Specifična priporočila za države iz let 2019 in 2020 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241, poleg morebitnih specifičnih priporočil za države, izdanih do datuma predložitve spremenjenega načrta.

(5) Splošna odstopna klavzula se uporablja od marca 2020[6]. Komisija je v svojem sporočilu z dne 3. marca 2021[7] navedla svoje mnenje, da bi morala biti odločitev o deaktivaciji ali nadaljnji uporabi splošne odstopne klavzule sprejeta na podlagi celovite ocene stanja gospodarstva, pri čemer bi bila raven gospodarske aktivnosti v EU ali euroobmočju v primerjavi z ravnmi pred krizo (konec leta 2019) ključno kvantitativno merilo. Večja negotovost in močna negativna tveganja za gospodarske obete zaradi vojne v Evropi, rekordna povišanja cen energentov in nenehne motnje v

---

4 Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

5 Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1).

6 Sporočilo Komisije Svetu o uporabi splošne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, Bruselj (COM(2020) 123 final z dne 20. marca 2020).

7 Sporočilo Komisije Svetu: Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike, Bruselj (COM(2021) 105 final z dne 3. marca 2021).

dobavni verigi upravičujejo podaljšanje splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast do leta 2023.

(6) V skladu s pristopom iz mnenja Sveta z dne 18. junija 2021 o programu stabilnosti za leto 2021 se fiskalna naravnanost trenutno najbolje meri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), razen začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratna sredstva) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, glede na srednjeročno potencialno rast[8]. Poleg upoštevanja splošne fiskalne naravnanosti se za oceno, ali je nacionalna fiskalna politika preudarna ter ali njena struktura podpira trajnostno okrevanje v skladu z zelenim in digitalnim prehodom, pozornost namenja tudi razvoju nacionalno financiranih[9] tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19) in naložb.

(7) Komisija je 2. marca 2022 sprejela sporočilo, ki zagotavlja širše smernice za fiskalno politiko v letu 2023, da bi podprla pripravo programov stabilnosti in konvergenčnih programov držav članic ter s tem okrepila usklajevanje politik[10]. Navedla je, da se na podlagi makroekonomskih obetov iz zimske napovedi za leto 2022 prehod s spodbujevalne skupne fiskalne naravnanosti v obdobju 2020–2022 na večinoma nevtralno skupno fiskalno naravnanost v letu 2023 zdi ustrezen, hkrati pa se je pripravljena odzvati na spreminjajoče se gospodarske razmere. Napovedala je, da bi morala fiskalna priporočila za leto 2023 še naprej razlikovati med državami članicami in upoštevati morebitne čezmejne učinke prelivanja. Komisija je države članice pozvala, naj smernice upoštevajo v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih. Zavezala se je, da bo pozorno spremljala gospodarska gibanja in prilagodila svoje smernice za politiko po potrebi oziroma najpozneje v okviru pomladanskega semestrskega svežnja konec maja 2022.

(8) Kar zadeva fiskalne smernice, zagotovljene 2. marca 2022, fiskalna priporočila za leto 2023 upoštevajo slabše gospodarske obete, večjo negotovost, nadaljnja negativna tveganja in višjo inflacijo v primerjavi z zimsko napovedjo. Glede na navedeno je treba s fiskalnim odzivom povečati javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost in ohraniti kupno moč najranljivejših gospodinjstev, da bi ublažili vpliv dviga cen energentov in pomagali omejiti inflacijske pritiske zaradi drugih učinkov s ciljno usmerjenimi in začasnimi ukrepi; fiskalna politika mora ostati prožna, da se prilagodi hitro spreminjajočim se okoliščinam, in se med državami razlikovati glede na njihov fiskalni in gospodarski položaj, tudi glede izpostavljenosti krizi in dotoku razseljenih oseb iz Ukrajine.

(9) Nemčija je 28. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k

---

8 Ocene fiskalne naravnanosti in njenih sestavnih delov v tem priporočilu so ocene Komisije na podlagi predpostavk, na katerih temelji pomladanska napoved Komisije iz leta 2022. Ocene Komisije glede srednjeročne potencialne rasti ne vključujejo pozitivnega učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki lahko povečajo potencialno rast.

9 Ki se ne financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU.

10 Sporočilo Komisije Svetu: Smernice za fiskalno politiko, Bruselj (COM(2022) 85 final z dne 2. marca 2022).

navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Nemčijo[11]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da Nemčija zadovoljivo izpolnjuje ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Predpogoj za zadovoljivo izpolnjevanje je, da pri doseganju predhodnih mejnikov in ciljev ni prišlo do nazadovanja.

(10) Nemčija je 2. maja 2022 predložila nacionalni reformni program za leto 2022, 27. aprila 2022 pa program stabilnosti za leto 2022 v skladu z rokom iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2022 odraža tudi polletno poročanje Nemčije o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(11) Komisija je 23. maja 2022 objavila poročilo o državi za Nemčijo[12] za leto 2022. V njem je ocenila napredek Nemčije pri obravnavanju zadevnih specifičnih priporočil, ki jih je Svet sprejel v letih 2019, 2020 in 2021, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v Nemčiji glede na preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi s tistimi izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, ter novimi in nastajajočimi izzivi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz ruske invazije na Ukrajino. V njem je bil ocenjen tudi napredek Nemčije pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine ter napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(12) Komisija je za Nemčijo opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011 in rezultate objavila 23. maja 2022[13]. Ugotovila je, da v Nemčiji obstajajo makroekonomska neravnotežja. Ranljivosti so povezane zlasti s trajnim velikim presežkom na tekočem računu, ki odraža skromne naložbe v zvezi s prihranki in ima čezmejni pomen.

(13) Nemčija je 27. aprila 2022 predložila nov osnutek proračunskega načrta za leto 2022. Komisija je predložila mnenje o navedenem načrtu v skladu s členom 7 Uredbe (EU) št. 473/2013.

(14) Komisija je 23. maja 2022 izdala poročilo v skladu s členom 126(3) PDEU. V tem poročilu je obravnavan proračunski položaj Nemčije, saj je primanjkljaj sektorja država v letu 2021 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. V poročilu je bilo ugotovljeno, da merilo glede primanjkljaja ni izpolnjeno. V skladu s sporočilom z dne 2. marca 2022 Komisija spomladi 2022 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem in bo jeseni 2022 ponovno ocenila ustreznost predloga za njihov začetek.

(15) Svet je 20. julija 2020 Nemčiji priporočil, naj v skladu s splošno odstopno klavzulo v letu 2020 in 2021 sprejme vse potrebne ukrepe za učinkovit odziv na pandemijo, ohranitev gospodarstva in podporo okrevanju, ki bo sledilo. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalne politike, namenjene doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju vzdržnosti

[11] Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Nemčijo (ST 10158 2021; ST 10158/2021 ADD).

[12] COM(2022) 607 final z dne 23. maja 2022.

[13] COM(2022) 600 final in SWD(2022) 629 final z dne 23. maja 2022.

dolga ob krepitvi naložb. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je v letu 2021 primanjkljaj sektorja država Nemčije zmanjšal s 4,3 % BDP v letu 2020 na 3,7 % BDP v letu 2021. Odziv fiskalne politike v Nemčiji je podprl okrevanje gospodarstva v letu 2021, začasni nujni podporni ukrepi pa so se povečali z 2,7 % BDP v letu 2020 na 4,2 % BDP v letu 2021. Ukrepi, ki jih je Nemčija sprejela v letu 2021, so v skladu s priporočilom Sveta z dne 20. julija 2020. Diskrecijski proračunski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v letih 2020 in 2021, so bili večinoma začasni ali so jih spremljali izravnalni ukrepi. Hkrati nekateri diskrecijski ukrepi, ki jih je vlada sprejela v obdobju 2020–2021, niso bili začasni ali jih niso spremljali izravnalni ukrepi in so večinoma zajemali povečanje družinskih dodatkov, kot sta otroški dodatek in davčne olajšave za otroke, ter večje možnosti za amortizacijo. Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, je dolg sektorja država v letu 2021 znašal 69,3 % BDP.

(16) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2022, je v letu 2022 ugoden, zatem pa realističen. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2022 zrasel za 3,6 %, v letu 2023 pa za 2,3 %. Za primerjavo je v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 predvidena nižja realna rast BDP v višini 1,6 % v letu 2022 in podobno v višini 2,4 % v letu 2023. Ta razlika je predvsem posledica različnih presečnih datumov projekcij in je bila v primeru programa stabilnosti takšna pred začetkom ruske agresije proti Ukrajini, ko so bili obeti za rast za leto 2022 še bolj optimistični. Vlada v programu stabilnosti za leto 2022 pričakuje, da bo nominalni primanjkljaj v letu 2022 ostal pri 3,75 % BDP in se v letu 2023 zmanjšal na 2 %. Podobna raven v letu 2022 odraža predvsem nadaljnje nujne ukrepe zaradi pandemije, povečane odhodke za obrambo in ukrepe proti povišanim cenam energentov v odziv na vojno v Ukrajini skupaj z dodatnimi odhodki in naložbami v zeleni prehod. V skladu s programom naj bi dolg sektorja država kot odstotek BDP padel na 66,75 % v letu 2022, v letu 2023 pa na 65,75 % BDP. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, pomladanska napoved Komisije iz leta 2022 za leti 2022 in 2023 predvideva primanjkljaj sektorja država v višini 2,5 % BDP oziroma 1,0 % BDP. To je nižje od primanjkljaja, ki je bil za leti 2022 in 2023 napovedan v programu stabilnosti za leto 2022, predvsem zaradi nekoliko nižjih projekcij davčnih prihodkov, ki temeljijo na previdnih izračunih iz novembra 2021, in bolj optimističnih pričakovanj glede izvajanja subvencij in javnih naložb v programu. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2022 predvideva podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 66,4 % BDP v letu 2022, v letu 2023 pa nižjega, in sicer v višini 64,5 % BDP. Razlika je posledica podobne razlike v napovedi primanjkljaja.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 je srednjeročna (10-letno povprečje) potencialna rast BDP ocenjena na 1,1 %. Vendar ta ocena ne upošteva učinka reform, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost, ki bi lahko okrepile potencialno rast Nemčije.

(17) Vlada je leta 2022 postopno odpravila večino ukrepov, sprejetih v odziv na krizo zaradi COVID-19, tako da naj bi se začasni nujni podporni ukrepi zmanjšali s 4,2 % BDP v letu 2021 na 1,2 % BDP v letu 2022. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov, ki so v pomladanski napovedi Komisije za leto 2022 ocenjeni na 0,7 % BDP v letu 2022 in naj bi se postopno odpravili v letu 2023[14]. Ti ukrepi vključujejo

[14] Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, sprejetih od jeseni 2021, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

predvsem ciljno usmerjeno subvencijo za stroške ogrevanja, napredek pri odpravi dajatve za energijo iz obnovljivih virov (*EEG-Umlage*), povišanje dodatka za dnevne migrante (*Pendlerpauschale*), znižanje davka na energijo za goriva za tri mesece, enkratno plačilo pavšalnega zneska cene energentov (*Energiepreispauschale*) in dodatka za vsakega otroka, enkratno pavšalno plačilo prejemnikom socialne pomoči ter mesečno vozovnico za lokalni javni prevoz po znižani ceni za tri mesece. Ti ukrepi so bili napovedani kot začasni. Če pa bi cene energentov ostale visoke tudi v letu 2023, bi se lahko nekateri od teh ukrepov nadaljevali. Nekateri od teh ukrepov niso ciljno usmerjeni, zlasti povečanje nadomestil za dnevne migrante in znižanje davka na energijo za goriva. Na javnofinančni primanjkljaj vplivajo tudi stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki naj bi po pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 znašali 0,1 % BDP v letu 2022 in 0,2 % BDP v letu 2023[15], ter stroški odhodkov za obrambo, ki so se povečali za 0,4 % BDP v letu 2022 in 0,5 % BDP v letu 2023.

(18) Svet je 18. junija 2021 Nemčiji[16] priporočil, naj v letu 2022 ohrani spodbujevalno fiskalno naravnanost, vključno s spodbudo, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe. Prav tako ji je priporočil, naj, kadar gospodarske razmere to omogočajo, izvaja fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev in zagotavljanju srednjeročne vzdržnosti javnih financ, hkrati pa okrepi naložbe za povečanje potenciala rasti.

(19) V letu 2022 naj bi bila glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2022 in vključno z informacijami iz programa stabilnosti Nemčije za leto 2022 fiskalna naravnanost spodbujevalna v višini –1,6 % BDP, kot je priporočil Svet[17]. Nemčija namerava zagotoviti nadaljnjo podporo okrevanju z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb, kot je priporočil Svet. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi v primerjavi z letom 2021 ostal stabilen. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2022 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,2 odstotne točke[18]. Zato namerava Nemčija ohraniti nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2022 ekspanziven učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini 1,5 odstotne točke. Ta znaten ekspanziven učinek vključuje dodaten učinek ukrepov za obravnavanje gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energentov (0,7 % BDP) ter stroškov zagotavljanja začasne zaščite

---

15 Skupno število razseljenih oseb iz Ukrajine v EU naj bi do konca leta 2022 postopoma doseglo šest milijonov, njihova geografska porazdelitev pa se ocenjuje na podlagi velikosti obstoječe diaspore, relativnega prebivalstva države članice sprejema in dejanske porazdelitve razseljenih oseb iz Ukrajine po vsej EU od marca 2022. Ocene proračunskih stroškov na osebo temeljijo na mikrosimulacijskem modelu Euromod Skupnega raziskovalnega središča Komisije, pri čemer se upoštevajo tako denarni transferji, do katerih so osebe lahko upravičene, kot tudi prejemki v naravi, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo.

16 Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Nemčije za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 18).

17 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

18 Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,1 odstotne točke BDP.

razseljenim osebam iz Ukrajine (0,1 % BDP), medtem ko naj bi k rasti neto tekočih odhodkov prispevali tudi dodatni odhodki za zeleni prehod (0,2 % BDP).

(20) V letu 2023 naj bi fiskalna naravnanost v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2022 ob nespremenjeni politiki znašala 0,6 % BDP[19]. Nemčija naj bi v letu 2023 še naprej uporabljala nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje dodatnih naložb v podporo okrevanju. Pozitivni prispevek odhodkov, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugimi sredstvi EU, h gospodarski aktivnosti naj bi se v primerjavi z letom 2022 zmanjšal za 0,1 odstotne točke BDP. Nacionalno financirane naložbe naj bi v letu 2023 imele ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,1 odstotne točke[20]. Hkrati naj bi imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) v letu 2023 restriktiven učinek na splošno fiskalno naravnanost v višini 0,7 odstotne točke. To vključuje učinek postopne odprave ukrepov za obravnavanje višjih cen energentov (0,7 % BDP) in dodatnih stroškov za zagotavljanje začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,05 % BDP) v primerjavi z letom 2022.

(21) V skladu s programom stabilnosti za leto 2022 naj bi se primanjkljaj sektorja država postopno zmanjšal na 1,75 % BDP v letu 2024 in na 1 % do leta 2025. Te projekcije predvidevajo povečanje prihodkov države kot odstotek BDP, medtem ko naj bi javnofinančni odhodki kot odstotek BDP ostali razmeroma stabilni. V skladu s programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do leta 2025 zmanjšal, in sicer na 65,75 % v letu 2024 in na 65 % v letu 2025. Na podlagi analize Komisije se zdi, da so tveganja za vzdržnost dolga v srednjeročnem obdobju nizka.

(22) Staranje prebivalstva in utesnjevanje trga dela bosta v naslednjih letih močno prizadela Nemčijo. Zakonsko določena upokojitvena starost bo leta 2031 dosegla 67 let, vendar je potrebnih več prilagoditev, da se zagotovi dolgoročna vzdržnost pokojninskega sistema. Večje spodbude za delo bi bile potrebne tudi zaradi utesnjevanja trga dela. Zaveza vlade, da ohrani zgornjo mejo za pokojninske prispevke in minimalno stopnjo nadomestil dohodkov (*Doppelte Haltelinie*), pomeni, da bodo potrebni znatni fiskalni transferji, kar bo dodatno povečalo breme za mlajše generacije. Zasebne pokojnine, ki jih subvencionira država (*Riester Rente*), niso imele pomembne vloge v mešanici pokojnin. Donosi so nizki, upravni stroški pa visoki. Zlasti osebe z nizkimi dohodki ne morejo doseči zadostnega pokojninskega varčevanja.

(23) Davčni sistem je močno odvisen od prihodkov od davkov na delo, davčne osnove, ki so manj škodljive za vključujočo rast, pa so še vedno premalo izkoriščene. Davčni primež stroškov dela v Nemčiji je med najvišjimi v EU. To zmanjšuje neto plačo in odvrača od večjega števila opravljenih ur za nekatere skupine, kot so osebe z nizkimi in srednjimi dohodki ter prejemniki drugega dohodka v gospodinjstvu, kar preprečuje boljšo izrabo potenciala delovne sile tudi zaradi pomanjkanja delovne sile. Prihodki od okoljskih davkov so razmeroma nizki, medtem ko okolju škodljive subvencije (vključno z znižanjem davkov in davčnimi oprostitvami) spodkopavajo cilje okoljske trajnostnosti in preprečujejo razogljičenje, energijsko učinkovitost in uvajanje energije iz obnovljivih virov.

---

19 Negativni (pozitivni) predznak kazalnika ustreza presežku (primanjkljaju) rasti primarnih odhodkov v primerjavi s srednjeročno gospodarsko rastjo, kar kaže na ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

20 Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek.

(24) V skladu s členom 19(3), točka (b), in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi (EU) 2021/241 načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se medsebojno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te prispevajo k reševanju vseh ali pomembnega dela gospodarskih in socialnih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih, ki jih je Svet v okviru evropskega semestra v letih 2019 in 2020 naslovil na Nemčijo, poleg morebitnih specifičnih priporočil za državo, izdanih do datuma sprejetja načrta. Načrt zlasti prispeva k obravnavanju potrebe po spodbujanju javnih in zasebnih naložb, zlasti za zeleni in digitalni prehod, trajnostni promet, čiste, učinkovite in integrirane energetske sisteme, digitalizacijo javne uprave in zdravstvenih storitev, izobraževanje ter raziskave in inovacije.

(25) Izvajanje načrta za okrevanje in odpornost Nemčije naj bi prispevalo k doseganju nadaljnjega napredka pri zelenem in digitalnem prehodu. Ukrepi, ki podpirajo podnebne cilje v Nemčiji, predstavljajo 42 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta, ukrepi, ki podpirajo digitalne cilje, pa 52 % skupnih dodeljenih sredstev iz načrta. Celovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost v skladu z zadevnimi mejniki in cilji bo Nemčiji pomagalo hitro okrevati po posledicah krize zaradi COVID-19, hkrati pa bo okrepilo njeno odpornost. Sistematično vključevanje socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja bistveno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

(26) Nemčija je do 4. aprila 2022 predložila programske dokumente kohezijske politike[21] za vseh 15 programov Evropskega sklada za regionalni razvoj, vseh 16 programov Evropskega socialnega sklada plus in mešani program Evropskega sklada za regionalni razvoj / Evropskega socialnega sklada plus. Komisija je 19. aprila 2022 odobrila partnerski sporazum z Nemčijo o uporabi sredstev kohezijske politike.V skladu z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 je Nemčija pri načrtovanju programov skladov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 upoštevala zadevna specifična priporočila. To je predpogoj za izboljšanje učinkovitosti in povečanje dodane vrednosti finančne podpore, prejete iz skladov kohezijske politike, ob hkratnem spodbujanju usklajevanja, dopolnjevanja in skladnosti med temi skladi ter drugimi instrumenti in skladi Unije. Uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike je odvisno tudi od odprave ozkih grl za naložbe v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu ter uravnoteženemu teritorialnemu razvoju.

(27) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, ki jih obravnava načrt za okrevanje in odpornost, Nemčija še vedno zaostaja pri uvajanju zelo visokozmogljive širokopasovne pokritosti na podeželskih območjih, kjer bi lahko večje naložbe izboljšale rast produktivnosti in neravnotežje med prihranki in naložbami. Na splošno je Nemčija v zadnjem letu znatno izboljšala zelo visokozmogljivo širokopasovno pokritost in je trenutno nad povprečjem EU. Vendar je bila pokritost na podeželskih območjih 22,5 %, kar je pod povprečjem EU, ki znaša 37,1 %. Hkrati ima le 15,4 % gospodinjstev dostop do optičnega priključka (v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša

[21] Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko. (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

50 %), kar Nemčijo uvršča med države članice z najnižjo pokritostjo z optičnimi vlakni, pet najuspešnejših držav članic EU pa ima vsaj 85-odstotno pokritost z optičnimi vlakni. Pomanjkanje optičnih povezav se na podeželskih območjih še povečuje (11,3 % v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša 33,8 %). To zavira rast produktivnosti, zlasti v malih in srednjih podjetjih, od katerih se številna nahajajo na podeželskih in polpodeželskih območjih. Razširitev širokopasovnih povezav in 5G nista zajeta v nemškem načrtu za okrevanje in odpornost. Na zvezni in regionalni ravni obstajajo sheme za izboljšanje povezljivosti na sivih območjih in mobilne povezljivosti na belih lisah. Koalicijski sporazum vsebuje ambiciozne cilje glede razpoložljivosti optičnih vlaken in 5G po vsej državi za vsa nemška gospodinjstva, rok za izvedbo pa je treba še določiti. Povečanje zmogljivosti za načrtovanje in upravljanje nizkih gradenj v zasebnem sektorju ter načrtovanje in upravljanje izvajanja v javnem sektorju bo ključnega pomena za pravočasno izvedbo. Za doseganje ciljev bodo potrebne tudi izboljšave postopkov predložitve vlog in izdajanja dovoljenj ter standardizacija alternativnih, manj zamudnih tehnik vzpostavitve povezljivosti.

(28) V odziv na mandat voditeljev držav ali vlad EU iz izjave iz Versaillesa je cilj načrta REPowerEU čim prej postopno odpraviti odvisnost Evropske unije od uvoza fosilnih goriv iz Rusije. V ta namen se v dialogu z državami članicami opredeljujejo najprimernejši projekti, naložbe in reforme na nacionalni, regionalni in EU ravni. Cilj teh ukrepov je zmanjšati splošno odvisnost od fosilnih goriv in nadomestiti uvoz fosilnih goriv iz Rusije s fosilnimi gorivi iz drugih držav.

(29) Nemčija se sooča z izzivi, povezanimi z njeno odvisnostjo od fosilnih goriv in uvoza energije iz Rusije ter z okvirnimi pogoji za naložbe v popolnoma povezan trajnostni energetski sistem. Po podatkih za leto 2020 je odvisnost od uvoza plina iz Rusije še posebej močna (65 %[22]) in višja od povprečja EU (44 %). Odvisnost od uvoza nafte iz Rusije je prav tako višja od povprečja EU (34 % v primerjavi s 26 %)[23]. Več kot polovico mešanice energijskih virov Nemčije predstavljata plin (26 %) in naft (35 %). Ta odvisnost neposredno vpliva na nemško industrijo, ki predstavlja 35 % porabe končne energije zemeljskega plina. Hitrejši napredek pri širitvi prenosnih in distribucijskih omrežij ter uvajanju obnovljivih virov energije je ključnega pomena za reševanje teh izzivov, doseganje podnebnih in energetskih ciljev ter spodbujanje naložb v zvezi s prihranki. Potrebna so večja prizadevanja za diverzifikacijo oskrbe z energijo in poti oskrbe z energijo ter uporabo vseh razpoložljivih brezogljičnih virov energije, zlasti z uvajanjem električne energije in plinov iz obnovljivih virov, vključno z obnovljivim vodikom, ter uporabo utekočinjenega zemeljskega plina. Priporoča se, naj bodo, kadar je to mogoče, nove naložbe v infrastrukturo in omrežje, ki so povezane s plinom, primerne za prihodnost, da se s prehodom na trajnostna goriva v prihodnosti omogoči njihova dolgoročna trajnostnost. Za uskladitev Nemčije s cilji svežnja „Pripravljeni na 55“ bo treba dodatno okrepiti prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter povečanje energije iz obnovljivih virov in energijske učinkovitosti. Potrebna so prizadevanja za pospešitev razogljičenja industrije, izboljšanje možnosti za prožnost in odziv odjemalcev energije na različne cene ter

[22] Po nedavnih podatkih nemškega zveznega ministrstva za gospodarstvo in podnebne ukrepe se je delež skupnega uvoza plina zmanjšal na 35 %.

[23] Eurostat (2020), delež ruskega uvoza glede na skupni uvoz zemeljskega plina in surove nafte. Za povprečje EU27 skupni uvoz temelji na uvozu iz držav zunaj EU27. Za Nemčijo skupni uvoz vključuje trgovino znotraj EU. Surova nafta ne vključuje rafiniranih naftnih derivatov.

okrepitev povezovanja energetskega sistema[24]. Sprejeti bi bilo treba tudi ukrepe za povečanje energijske učinkovitosti in zmanjšanje porabe energije ter pospešitev razogljičenja stavbnega fonda in prometnega sektorja, ki v letu 2021 ni dosegel nacionalnih letnih ciljev za zmanjšanje emisij za te sektorje. Večja uporaba skupne mobilnosti in trajnostnega javnega prevoza lahko zmanjša porabo fosilnih goriv. Pri širitvi elektroenergetskih omrežij Nemčije je prišlo do velikih zamud. Glavni oviri sta med drugim zapletenost in trajanje postopkov načrtovanja, izdajanja dovoljenj in pritožb. Zaradi zamud pri širitvi elektroenergetskih omrežij je bilo treba na nekaterih območjih omejiti obnovljive vire energije. Poleg tega zamude pri širitvi elektroenergetskih omrežij znatno vplivajo na omrežja sosednjih držav članic, saj zmogljivost omrežja znotraj Nemčije ne zadostuje za prenos količin električne energije, s katerimi se trguje znotraj zadevnega cenovnega območja. Vlada se je zavezala, da bo delež obnovljivih virov energije v proizvodnji električne energije do leta 2030 povečala na 80 %, do leta 2035 pa na skoraj 100 %. Vendar se je uvajanje obnovljivih virov energije, zlasti vetrne energije na kopnem, v zadnjih letih močno upočasnilo zaradi trdovratnih ovir pri izvajanju. Odprava ovir pri izvajanju vključuje sprejetje ukrepov za reševanje sporov glede rabe zemljišč v zgodnji fazi, omilitev pravil o minimalni razdalji, povečanje uporabe prostorskega načrtovanja za opredelitev območij za uporabo vetrne energije in olajšanje izdajanja dovoljenj. Lokalno sprejemanje je mogoče izboljšati, tudi z bolj racionaliziranim postopkom posvetovanja, večjo udeležbo državljanov in delitvijo prihodkov v projektih. Širitev obnovljivih virov energije in povečanje energijske učinkovitosti ne bosta le zmanjšala odvisnosti od uvoza energije, temveč tudi znatno znižala cene energentov. Udeležba v čezmejnem sodelovanju na področju energije se lahko še okrepi, prožnost in zmogljivost povratnega toka pa se lahko povečata, ko gre za obstoječo medsebojno povezanost.

(30) Medtem ko bo pospešitev prehoda s fosilnih goriv na podnebno nevtralnost v več sektorjih povzročila znatne stroške prestrukturiranja, lahko Nemčija v okviru kohezijske politike uporabi mehanizem za pravični prehod, da v najbolj prizadetih regijah ublaži socialno-ekonomske posledice prehoda. Poleg tega lahko Nemčija uporabi Evropski socialni sklad plus, da izboljša zaposlitvene možnosti in okrepi socialno kohezijo.

(31) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2022, njegovo mnenje[25] pa je izraženo v priporočilu 1 spodaj.

(32) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Za Nemčijo je to izraženo zlasti v priporočilih 1, 2 in 3 spodaj.

(33) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda in te ocene Komisije preučil nacionalni reformni program za leto 2022 in program stabilnosti za leto 2022. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1, 2, 3 in 4 spodaj. Priporočila 1, 2 in 3 prispevajo tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega in četrtega priporočila za euroobmočje. Fiskalne politike iz

[24] Povezovanje energetskih sistemov povezuje različne ponudnike energije med seboj in s sektorji končne porabe.

[25] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

priporočila 1 in politike iz priporočil 2, 3 in 4 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih s presežkom na tekočem računu, v kolikor to zadeva večje naložbe –

PRIPOROČA, da Nemčija v letih 2022 in 2023 ukrepa tako, da:

1. v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnanostjo politike, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energentov, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine; je pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram; razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost, načrta RePowerEU in drugih sredstev EU; si v obdobju po letu 2023 prizadeva za fiskalno politiko, namenjeno doseganju preudarnih srednjeročnih fiskalnih položajev; izboljša davčno mešanico za bolj vključujočo in trajnostno rast, zlasti z izboljšanjem davčnih spodbud za povečanje števila opravljenih delovnih ur; izboljša srednjeročno vzdržnost pokojninskega sistema;

2. nadaljuje izvajanje svojega načrta za okrevanje in odpornost v skladu z mejniki in cilji, določenimi v Izvedbenem sklepu Sveta z dne 13. julija 2021; hitro zaključi pogajanja s Komisijo o programskih dokumentih kohezijske politike za obdobje 2021–2027, da se lahko začnejo izvajati;

3. odpravi ovire za naložbe in spodbudi naložbe v zelo visokozmogljiva digitalna komunikacijska omrežja;

4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv in diverzificira njihov uvoz s povečanjem energijske učinkovitosti, spodbujanjem prihranka energije, zmanjšanjem povpraševanja, diverzifikacijo oskrbe z energijo in poti oskrbe z energijo, odpravo naložbenih ozkih grl, nadaljnjo racionalizacijo postopkov za izdajo dovoljenj, spodbujanjem naložb ter pospeševanjem njihovega uvajanja ter nadaljnjim spodbujanjem udeležbe v čezmejnem sodelovanju, povezanim z energijo.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik