EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.9.2025
COM(2025) 514 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland
en
houdende toestemming voor Duitsland om af te wijken van de in Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(activering van de nationale ontsnappingsclausule)

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

tot goedkeuring van het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland
en
houdende toestemming voor Duitsland om af te wijken van de in Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven
(activering van de nationale ontsnappingsclausule)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121,

Gezien Verordening (EU) 2024/1263, en met name de artikelen 17 en 26,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

ALGEMENE OVERWEGINGEN

1) Op 30 april 2024 is een hervormd EU-kader voor economische governance in werking getreden. Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht[1], de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten[2], en de gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende de begrotingskaders van de lidstaten[3] vormen samen de kernelementen van het hervormde EU-kader voor economische governance. Het kader is gericht op het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een focus op de middellange termijn, in combinatie met een doeltreffende en coherente handhaving van de regels.

2) De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn die de lidstaten bij de Raad en de Commissie indienen, staan centraal in het nieuwe kader voor economische governance. De plannen zijn gericht op twee doelstellingen:

---

1 Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (PB L, 2024/1263 van 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

i) ervoor zorgen dat de overheidsschuld aan het einde van de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt gebracht en gehouden, en ii) zorgen voor hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, en de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU aanpakken. Daartoe moet in elk plan een middellangetermijntoezegging voor maximale groeipercentages van de netto-uitgaven[4] worden opgenomen, waarbij voor de duur van het plan daadwerkelijk een budgettaire beperking van vier of vijf jaar wordt opgelegd (afhankelijk van de normale parlementaire zittingsperiode in een lidstaat). Daarnaast moet in het plan worden toegelicht hoe de lidstaat hervormingen en investeringen zal inzetten als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen (inclusief de aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO), indien van toepassing), en hoe de lidstaat werk gaat maken van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie. De periode voor begrotingsaanpassing bestrijkt vier jaar en kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien de lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen die aan de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen.

3) Na de indiening van het plan moet de Commissie beoordelen of het aan de voorwaarden van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

4) Op aanbeveling van de Commissie moet de Raad vervolgens een aanbeveling goedkeuren waarin de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven van de betrokken lidstaat worden vastgesteld en, in voorkomend geval, de hervormings- en investeringstoezeggingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode worden goedgekeurd.

5) Het kader voorziet overeenkomstig artikel 26 van Verordening (EU) 2024/1263 in flexibiliteit bij de toepassing van de regels indien uitzonderlijke omstandigheden waarover de lidstaat geen controle heeft, een grote impact hebben op zijn overheidsfinanciën. In dat laatste geval kan de Raad, op verzoek van een lidstaat en op aanbeveling van de Commissie die is gebaseerd op haar analyse binnen vier weken na de aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aannemen op grond waarvan een lidstaat kan afwijken van zijn door de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven indien i) uitzonderlijke omstandigheden waarover de lidstaat geen controle heeft, ii) een grote impact hebben op de overheidsfinanciën van de betrokken lidstaat, en iii) mits die afwijking de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengt. De Raad stelt een termijn voor een dergelijke afwijking vast.

[4] Netto-uitgaven in de zin van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263, namelijk de overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE HET NATIONALE BUDGETTAIR-STRUCTURELE PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN DUITSLAND

6) Op 17 juli 2025 heeft Duitsland zijn nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn bij de Raad en de Commissie ingediend. De indiening vond plaats na een verlenging van de in artikel 36 van Verordening (EU) 2024/1263 vastgestelde termijn, zoals overeengekomen met de Commissie, in het licht van de door Duitsland aangevoerde redenen. De verlenging werd overeengekomen naar aanleiding van de uitschrijving van parlementsverkiezingen omdat de vorige nationale regering haar parlementaire meerderheid had verloren. Deze parlementsverkiezingen vonden op 23 februari 2025 plaats en werden gevolgd door enkele weken van coalitieonderhandelingen, met de sluiting van een coalitieakkoord op 9 april en de vorming van een nieuwe regering op 6 mei 2025 als resultaat.

Proces voorafgaand aan de indiening van het plan

7) Op 17 juni 2025 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2024/1263 haar voorgaande richtsnoeren die het referentiepad omvatten[5] aan Duitsland toegezonden. De Commissie heeft het referentiepad op 24 juli bekendgemaakt[6]. Het referentiepad is risicogebaseerd en zorgt ervoor dat de overheidsschuld tegen het einde van de begrotingsaanpassingsperiode en zonder verdere begrotingsmaatregelen na de aanpassingsperiode een plausibel neerwaarts pad volgt of op middellange termijn op een prudent niveau blijft, en dat het overheidstekort tijdens de aanpassingsperiode tot onder de 3 % van het bbp wordt teruggebracht en op middellange termijn onder die referentiewaarde blijft. De middellange termijn wordt gedefinieerd als de periode van tien jaar na het einde van de aanpassingsperiode. Overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2024/1263 is het referentiepad ook consistent met de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort.

---

5 De aan de lidstaten en het Economisch en Financieel Comité verstrekte voorafgaande richtsnoeren omvatten paden zonder en met verlenging van de aanpassingsperiode (respectievelijk vier en zeven jaar). Zij omvatten ook de belangrijkste initiële voorwaarden en onderliggende aannamen die de Commissie in het kader van haar prognose van de overheidsschuld op middellange termijn heeft gebruikt. Het referentiepad is berekend op basis van de in de *Debt Sustainability Monitor 2023* van de Commissie beschreven methode (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Het is gebaseerd op de voorjaarsprognose 2025 van de Europese Commissie en de verlenging ervan op middellange termijn tot 2034, en de bbp-groei op lange termijn en de vergrijzingskosten zijn in overeenstemming met het gezamenlijke verslag van de Commissie en de Raad *2024 "Ageing Report"* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#Germany.

Op basis van de aannamen van de Commissie en uitgaande van een aanpassingsperiode van 7 jaar, wordt in het aan Duitsland verstrekte referentiepad bepaald dat de netto-uitgaven niet meer mogen stijgen dan de waarden in tabel 1. Dit komt overeen met een gemiddelde jaarlijkse groei van de netto-uitgaven van 1,8 % gedurende de aanpassingsperiode van zeven jaar (2025-2031) en van 1,7 % gedurende de periode van vijf jaar waarop het plan betrekking heeft (2025-2029). Het plan bestrijkt een periode van vijf jaar (2025-2029) in plaats van de gebruikelijke vier jaar, omdat er in februari 2025 uitzonderlijke federale verkiezingen hebben plaatsgevonden, waardoor de huidige federale regering verantwoordelijk zal zijn voor de opstelling van vijf begrotingswetten in plaats van vier.

Tabel 1 — Referentiepad dat de Commissie op 17 juni 2025 aan Duitsland heeft verstrekt

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Gemiddelde 2025-2029	Gemiddelde 2025-2031
Maximale groei van de netto-uitgaven (jaarlijks, %)	1,8	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,8

Bron: Berekeningen van de Commissie.

8) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2024/1263 voerden Duitsland en de Commissie in juni en juli 2025 een technische dialoog. De dialoog was toegespitst op de door Duitsland beoogde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en de onderliggende aannamen, en op de beoogde hervormings- en investeringstoezeggingen die aan een verlenging van de aanpassingsperiode ten grondslag liggen, met inbegrip van investeringsbevorderende hervormingen en op vereenvoudiging, efficiëntie en verbetering van het arbeidsaanbod gerichte maatregelen. In het kader van de dialoog spraken Duitsland en de Commissie ook over de beoogde uitvoering van hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester en de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie, namelijk een rechtvaardige groene en digitale transitie, sociale en economische veerkracht, energiezekerheid en de opbouw van defensievermogens.

9) Overeenkomstig artikel 11, lid 3, en artikel 36, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 heeft Duitsland in juli 2025, volgens de informatie die Duitsland in zijn plan heeft verstrekt, overleg gepleegd met de sociale partners en regionale overheidsinstanties.

10) De Stabiliteitsraad, een gezamenlijk orgaan van de Duitse Federatie en de deelstaten, heeft een advies[7] uitgebracht over de macro-economische prognoses en de macro-

[7] Opgenomen in het plan van Duitsland, blz. 106 e.v., https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/07601136-78f2-41dc-a188-4a5127acdb9c_en?filename=2025-08-19_MTFSP_Final_EN_BF_a.pdf.

economische aannamen die ten grondslag liggen aan de meerjarige maximale groeipercentages van de netto-uitgaven. In het algemeen werd het uitgavenpad in het plan voor de middellange termijn verondersteld in overeenstemming te zijn met de EU-regels en de economische groei te bevorderen. De Stabiliteitsraad merkte op dat pas een betrouwbare beoordeling kan worden uitgevoerd nadat de landelijke prognose in oktober 2025 is herzien, en onderstreepte het belang van groeibevorderende maatregelen, uitgavendiscipline en structurele hervormingen voor de verwezenlijking van de streefdoelen.

11) Het plan werd op 20 en 21 juli via de relevante parlementaire commissies aan het Parlement voorgelegd.

Andere gerelateerde processen

12) Duitsland heeft op 15 oktober 2024 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2025 ingediend. De Commissie heeft op 26 november 2024 een advies over dit ontwerpbegrotingsplan aangenomen[8]. Gezien de politieke ontwikkelingen in Duitsland is de ontwerpbegroting 2025, op basis waarvan de Commissie het advies aannam, niet onderworpen aan parlementaire stemming en derhalve niet door het nationale parlement goedgekeurd, en dus ook niet in werking getreden. Na de federale verkiezingen heeft de federale regering een herziene ontwerpbegroting voor 2025 opgesteld, die eind september 2025 door het nationale parlement zal worden aangenomen. Voorts heeft de federale regering op 30 juli, na de indiening van het plan, de ontwerpbegrotingswet voor 2026 aangenomen. Deze wet zal naar verwachting begin december 2025 door het nationale parlement worden goedgekeurd. Duitsland zal zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2026 naar verwachting uiterlijk op 15 oktober 2025 indienen.

13) Op 24 april 2025 heeft Duitsland verzocht om de activering van de nationale ontsnappingsclausule om hogere defensie-uitgaven mogelijk te maken, overeenkomstig artikel 26, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263 en naar aanleiding van de mededeling van de Commissie van 19 maart 2025 (C(2025) 2000 final). Dit verzoek werd derhalve ingediend vóór de indiening van het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn. Het verzoek om activering van de nationale ontsnappingsclausule is tegelijk met het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn door de Commissie beoordeeld. Daarom wordt bij de beoordeling van het plan rekening gehouden met de activering van de nationale ontsnappingsclausule, in het bijzonder met het effect van de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort.

14) De schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort (artikelen 7 en 8 van Verordening (EU) 2024/1263) zijn ingesteld om te waarborgen dat de lidstaten een minimale begrotingsaanpassing doorvoeren, en kunnen strenger zijn dan de vereisten van de op houdbaarheid gebaseerde aanpak. Deze waarborgen worden niet in acht genomen tijdens de periode van activering van de nationale ontsnappingsclausule. Deze aanpak zorgt ervoor dat de houdbaarheidsvoorwaarde van de nationale ontsnappingsclausule gelijkelijk wordt toegepast op alle lidstaten.

[8] Advies van de Commissie over het ontwerpbegrotingsplan van Duitsland van 26.11.2024, C(2024) 9051 final.

15) De Raad heeft op 8 juli 2025 in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen (LSA's) tot Duitsland gericht[9].

SAMENVATTING VAN HET PLAN EN BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE

16) Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EU) 2024/1263 heeft de Commissie het plan op onderstaande wijze beoordeeld.

Achtergrond: macro-economische en begrotingssituatie en vooruitzichten

17) De economische activiteit in Duitsland daalde in 2024 met 0,5 %, als gevolg van een afname van de export en investeringen[10]. Volgens de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie, die in mei 2025 zijn gepubliceerd, zal de economie in 2025 naar verwachting stagneren, aangezien het herstel van de particuliere consumptie en investeringen grotendeels wordt gecompenseerd door de negatieve gevolgen van de netto-uitvoer. In 2026 zal het reële bbp naar verwachting met 1,1 % stijgen als gevolg van een herstel van de uitvoer en aanhoudende groei van de particuliere consumptie en investeringen. Gedurende de prognoseperiode (2025-2026) zal de potentiële bbp-groei in Duitsland naar verwachting licht dalen van 0,5 % in 2024 tot 0,3 % in 2025 en 2026, voornamelijk als gevolg van de bevolkingsdaling, de aanhoudende vermindering van het aantal gewerkte uren per werknemer en de lage groei van de totale factorproductiviteit. Het werkloosheidspercentage bedroeg 3,4 % in 2024 en ontwikkelt zich volgens de Commissie tot 3,6 % in 2025 en 3,3 % in 2026. De inflatie (bbp-deflator) zal naar verwachting dalen van 3,1 % in 2024 tot 2,4 % in 2025 en 2,2 % in 2026. De beleidsvoornemens van de regering om infrastructuur- en defensie-uitgaven te stimuleren, waren nog niet gedetailleerd genoeg om op de afsluitingsdatum in de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie te worden meegenomen. Uit de gepubliceerde gegevens en de beleidsontwikkelingen sinds de publicatie van de voorjaarsprognoses blijkt dat de economische groei in 2025 en 2026 en de bbp-deflator voor 2025 hoger kunnen uitvallen dan in het voorjaar werd verwacht.

18) Wat de begrotingsontwikkelingen betreft, bedroeg het overheidstekort van Duitsland 2,8 % van het bbp in 2024[11]. Volgens de voorjaarsprognose 2025 van de Commissie zal het overheidstekort, bij ongewijzigd beleid, in 2025 naar verwachting over het algemeen stabiel blijven op 2,7 % van het bbp en in 2026 stijgen tot 2,9 %. Eind 2024 bedroeg de overheidsschuld 62,5 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognose 2025 van de Commissie zal de overheidsschuld eind 2025 stijgen tot 63,8 % van het bbp, en eind 2026 tot 64,7 % van het bbp. Deze prognoses houden geen rekening met de recentere beleidsaankondigingen die in het plan voor de middellange termijn worden vermeld, aangezien dat plan werd ingediend na de afsluitingsdatum van de voorjaarsprognoses. Op 24 juni en 30 juli 2025 heeft de Duitse federale regering de federale begrotingen voor 2025 en 2026 aangenomen. In

[9] Aanbeveling van de Raad inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van Duitsland, 8.7.2025.

[10] Het Duitse federale bureau voor de statistiek (DESTATIS) heeft de gegevens voor relevante macro-economische indicatoren, zoals de bbp-cijfers voor de periode van 2008 tot en met 2024, herzien. De resultaten van deze herziening kunnen worden geraadpleegd op https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_278_811.html.

[11] Bron: Eurostat.

de begrotingen is een stijging te zien van de uitgaven en van het tekort in 2025 en 2026 ten opzichte van de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie.

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en belangrijkste macro-economische aannamen in het plan

19) Het nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland bestrijkt de periode 2025-2029 en omvat een begrotingsaanpassing over een periode van zeven jaar (2025-2031).

20) Het plan bevat de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste informatie[12].

21) Het plan bevat verbintenissen met betrekking tot de in tabel 2 vermelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven, met inachtneming van de activering van de nationale ontsnappingsclausule, oftewel zonder inachtneming van de vereisten die voortvloeien uit de waarborgen (zie het onderste deel van tabel 2), hetgeen overeenkomt met een gemiddelde maximale groei van de netto-uitgaven van 2,9 % in de periode 2025-2029. De beoordeling van de Commissie is gebaseerd op de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zonder inachtneming van de uit de waarborgen voortvloeiende vereisten. Bovendien verbindt Duitsland zich tot een reeks hervormingen en investeringen met het oog op een verlening van de aanpassingsperiode tot zeven jaar (2025-2031), met een geplande gemiddelde groei van de netto-uitgaven van 2,8 % in die periode.

Tabel 2 — Maximale groei van de netto-uitgaven in het plan van Duitsland
met en zonder de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort
(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

						Verlenging van de aanpassingsperiode				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2029	Gemiddelde over de aanpassingsperiode 2025-2031
Met inbegrip van het effect van de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort										

[12] Het plan bevat geen gedetailleerde informatie over het op grond van artikel 13, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263 vereiste referentiepad van de Commissie of informatie over de op grond van artikel 13, punt g), van deze verordening vereiste impliciete en voorwaardelijke verplichtingen.

Jaarlijks	4,0	3,1	3,0	2,7	2,1	2,0	2,4	2,4	2,6	2,5
Cumulatief (*)		3,1	6,2	9,0	11,3	13,5	16,3	19,1	n.v.t.	n.v.t.
Zonder het effect van de schuldhoudbaarheidswaarborg en de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort (**)										
Jaarlijks	4,0	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6	2,7	2,7	2,9	2,8
Cumulatief (*)		4,4	9,0	11,5	13,3	15,2	18,3	21,5	n.v.t.	n.v.t.

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2024.
(**) De periode van activering van de nationale ontsnappingsclausule is 2025-2028.

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland en berekeningen van de Commissie.

Gevolgen van de netto-uitgavenverplichtingen van het plan voor de overheidsschuld

22) Indien de in het plan vastgelegde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven (zie tabel 2, onderste deel) en de onderliggende aannamen werkelijkheid worden, zou de overheidsschuld volgens het plan geleidelijk stijgen van 62,5 % van het bbp eind 2024 tot 64,4 % van het bbp aan het einde van de aanpassingsperiode (2031), zoals te zien is in tabel 3. Na de aanpassingsperiode, d.w.z. op middellange termijn, zal de overheidsschuld naar verwachting dalen tot 56,5 % van het bbp in 2041.

Tabel 3 — Ontwikkeling van de overheidsschuld en het saldo in het plan van Duitsland

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Overheidsschuld (% van het bbp)	62,5	63,9	65,5	66,5	66,9	66,5	65,5	64,4	56,5
Overheidssaldo (% van het bbp)	-2,7	-3,3	-3,8	-3,2	-2,5	-1,8	-1,4	-1,1	-1,1

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland

De overheidsschuldquote zou volgens het plan aan het einde van de aanpassingsperiode (2031) een neerwaartse trend gaan vertonen. Dit is plausibel, aangezien op basis van de aannamen van het plan wordt verwacht dat de schuld in de tien jaar na de aanpassingsperiode zal dalen op basis van alle deterministische stresstests van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie, en op basis van de stochastische prognoses zou de schuld met een voldoende hoge waarschijnlijkheid afnemen.

Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan zijn de in het plan voorgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven derhalve in overeenstemming met de schuldvereisten van artikel 6, punt a), en artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Gevolgen van de netto-uitgavenverplichtingen van het plan voor het overheidssaldo

23) Op basis van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en de aannamen van het plan zou het overheidstekort afnemen van 2,7 % van het bbp in 2024 tot 1,8 % in 2029 en tot 1,1 % aan het einde van de aanpassingsperiode (2031). Volgens het plan zou het overheidssaldo aan het einde van de aanpassingsperiode (2031) de referentiewaarde van 3 % van het bbp dus niet overschrijden, hoewel verwacht wordt dat deze waarde in de eerste jaren van het plan wel zal worden overschreden.

Het overheidstekort zou verder in de tien jaar na de aanpassingsperiode (d.w.z. tot en met 2041) de 3 % van het bbp niet overschrijden. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan is het in het plan voorgestelde netto-uitgavenpad derhalve in overeenstemming met de tekortvereiste van artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263.

Tijdsprofiel van de begrotingsaanpassing

24) Op basis van het tijdsprofiel van de jaarlijkse verandering in het structurele primaire saldo volgt het plan een niet-lineaire aanpassing, met een expansief beleid in 2025-2026 dat wordt gedreven door hogere uitgaven (zie overweging 27) en een aanzienlijke consolidatie in de periode 2027-2029. De initiële expansieve begrotingskoers in de eerste jaren van het plan is bedoeld om activiteit en investeringen te bevorderen na twee jaar van negatieve reële bbp-groei. Al met al zijn de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven gedurende de vijf jaar waarop het plan betrekking heeft in overeenstemming met de in artikel 6, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263 bedoelde waarborg om geen uitstel toe te staan, aangezien de budgettaire aanpassingsinspanning gedurende de periode van het plan (2025-2029) evenredig is aan de totale inspanning gedurende de volledige aanpassingsperiode (2025-2031).

Tabel 4 — Ontwikkeling van het structurele primaire saldo in het plan van Duitsland

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Structureel primair saldo (% van het bbp)	-0,9	-1,3	-1,8	-1,2	-0,3	0,5	0,8	1,1
Verandering in het structurele primaire saldo (procentpunt)	0,3	-0,4	-0,5	0,6	0,9	0,8	0,3	0,3

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland

Specifieke overwegingen voor de toepassing van de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort en de schuldhoudbaarheidswaarborg in het geval van Duitsland tijdens de activering van de nationale ontsnappingsclausule

25) Overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1263 moet de begrotingsaanpassing, indien nodig, worden voortgezet totdat de betrokken lidstaat een tekort heeft bereikt dat een gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge in structurele termen van 1,5 % van het bbp ten opzichte van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp omvat (waarborg voor de weerbaarheid van het tekort). Overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1263 moet de verwachte schuldquote met een jaarlijks gemiddeld minimumbedrag van 0,5 procentpunt afnemen zolang de schuldquote tussen de 60 % en 90 % blijft (schuldhoudbaarheidswaarborg).

Indien aan de voorwaarden voor activering van de nationale ontsnappingsclausule is voldaan, en voor de duur van deze activering, moet de toegestane flexibiliteit worden berekend zonder het effect van deze twee waarborgen in acht te nemen teneinde een gelijke behandeling van de lidstaten te waarborgen. Daarom moeten de beoordeling van het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn en de beoordeling van het verzoek om activering van de nationale ontsnappingsclausule in deze specifieke omstandigheden op geïntegreerde wijze worden uitgevoerd. Gezien de activering van de nationale ontsnappingsclausule hoeft voor de periode 2025-2028 (de periode waarvoor de nationale ontsnappingsclausule wordt geactiveerd), met name niet te worden nagegaan of het plan voor de middellange termijn van Duitsland in overeenstemming is met de waarborgen. Voor de rest van de aanpassingsperiode (2029-2031) moet wel worden nagegaan of het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn van Duitsland aan deze waarborgen voldoet, aangezien de nationale ontsnappingsclausule niet meer van toepassing zal zijn.

De in artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1263 neergelegde vereiste met betrekking tot de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort, die is bedoeld om te voorzien in een gemeenschappelijke marge ten opzichte van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp, is vanaf 2029 van toepassing op Duitsland. In 2029, 2030 en 2031 mag de in het plan voor de middellange termijn verwachte jaarlijkse aanpassing van het structurele primaire saldo overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1263 niet lager zijn dan 0,25 % van het bbp als het structurele tekort in het voorgaande jaar naar verwachting boven 1,5 % van het bbp zal blijven, om een structurele gemeenschappelijke weerbaarheidsmarge van 1,5 % van het bbp te bereiken. De uit de beleidstoezeggingen en aannamen van het plan voortvloeiende budgettaire aanpassing is in 2029, 2030 en 2031 hoger dan 0,25 % van het bbp. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan zijn de in het plan voorgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven derhalve in overeenstemming met de waarborg voor de weerbaarheid van het tekort voor de periode 2029-2031.

Aangezien de overheidsschuld volgens het plan gedurende de aanpassingsperiode meer dan 60 % (maar minder dan 90 %) van het bbp zal bedragen, moet de schuldquote, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1263, met gemiddeld ten minste 0,5 procentpunt per jaar afnemen totdat die onder 60 % daalt. De gemiddelde afname wordt berekend over de periode 2029-2031 en bedraagt

0,8 procentpunten. Op basis van de beleidstoezeggingen en de macro-economische aannamen van het plan zijn de in het plan voorgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven derhalve in overeenstemming met de schuldhoudbaarheidswaarborg voor de periode 2029-2031.

Macro-economische aannamen van het plan

26) Het plan is gebaseerd op een reeks aannamen die enigszins afwijken van de aannamen van de Commissie die ten grondslag liggen aan het referentiepad dat op 17 juni 2025 aan Duitsland is toegezonden (zie tabel 5). Met name wordt in het plan gebruikgemaakt van verschillende aannamen met betrekking tot de uitgangspositie in 2024, voor potentiële groei en voor de bbp-deflator, door rekening te houden met recentere gegevens. Een zorgvuldige beoordeling van deze verschillen is nodig, vooral omdat de gemiddelde maximale groei van de netto-uitgaven in het plan groter is dan in het referentiepad. De verschillen in aannamen met het grootste effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven worden hieronder opgesomd, samen met een beoordeling van elk verschil afzonderlijk.

In het plan wordt gebruikgemaakt van een afgevlakte potentiële outputgroei in de periode 2024-2029, hetgeen resulteert in een hogere gemiddelde potentiële output gedurende de aanpassingsperiode in het plan ten opzichte van de aannamen van de Commissie, en derhalve bijdraagt tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven. Op grond van artikel 36, lid 1, punt f), van Verordening (EU) 2024/1263 kan een stabielere reeks worden gebruikt voor potentiële groei, mits de cumulatieve groei gedurende de prognoseperiode (d.w.z. tot 2038) in grote lijnen overeenkomt met de aannamen van de Commissie en de toepassing naar behoren wordt gemotiveerd met economische argumenten, wat het geval is in het plan. In het plan wordt de toepassing van afgevlakte potentiële groei gerechtvaardigd door de grotere onzekerheid in de raming als gevolg van recente macro-economische externe schokken. Bijgevolg wordt deze veronderstelling naar behoren gemotiveerd geacht. In het plan wordt gesteld dat het fiscale stimuleringspakket van Duitsland (dat voornamelijk wordt aangedreven door het nieuwe speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit) de economische activiteit in latere jaren waarschijnlijk verder zal stimuleren door de verwachte aanvullende overheids- en particuliere investeringen.

Tabel 5 — Belangrijkste aannamen in het plan van Duitsland

						Verlenging van de aanpassingsperiode				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Gemiddelde over de looptijd van het plan 2025-2029	Gemiddelde over de aanpassingsperiode 2025-2031
Potentiële bbp-groei	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

(%)										
Inflatie (groei bbp-deflator) (%)	3,1	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland en berekeningen van de Commissie.

In het plan wordt uitgegaan van iets hogere bbp-deflatoren voor 2025 en 2026 ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Deze hogere deflatoren dragen bij tot een hogere gemiddelde groei van de netto-uitgaven gedurende de aanpassingsperiode in het plan. Het verschil tussen de bbp-deflator voor 2025 in de aannamen van de Commissie en die in het plan wordt gerechtvaardigd door het gebruik van recentere gegevens voor het eerste kwartaal van 2025 die niet in de aannamen van de Commissie waren meegenomen[13]. Het verschil in de bbp-deflator voor 2026 kan worden gerechtvaardigd door de effecten die de spanningen in de wereldhandel op de prijzen hebben en de verwachte aanzienlijke stijging van de overheidsuitgaven. Samen rechtvaardigen deze argumenten dat de deflatoren afwijken van de cijfers van de Commissie.

Het geactualiseerde nominale tekort voor 2024 dat in het plan is opgenomen, heeft geen significant effect op de gemiddelde groei van de netto-uitgaven ten opzichte van de aannamen van de Commissie. Dit betekent dat het verschil tussen de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven in het plan en in het referentiepad wordt verklaard door verschillen in aannamen die over het geheel genomen kunnen worden aanvaard in overeenstemming met artikel 13, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263. Al met al leiden alle verschillen in aannamen tezamen tot een gemiddelde groei van de netto-uitgaven in het plan die hoger is dan in het referentiepad.

De Commissie zal bij toekomstige beoordelingen van de naleving van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven rekening houden met de bovenstaande beoordeling van de aannamen van het plan.

Begrotingsstrategie van het plan

27) Volgens de indicatieve begrotingsstrategie in het plan zullen de toezeggingen met betrekking tot netto-uitgaven worden nagekomen door een groeigerichte strategie na te streven die is gebaseerd op overheidsinvesteringen, structurele hervormingen en geleidelijke consolidatie. Het plan voorziet in een pad met uitgestelde aanpassing, met een expansieve beleidskoers in 2025 en 2026. De expansie is in aanzienlijke mate toe te schrijven aan hogere investeringsgerichte uitgaven (zie tabel 6), waarmee wordt beoogd iets te doen aan de trage economische groei en het te lage investeringsniveau, en die in aanzienlijke mate worden gefinancierd vanuit een nieuw speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit. Het fonds waarborgt dat uitgaven investeringsgericht zijn door als eis te stellen dat alleen uitgaven boven

[13] De gegevens voor het tweede kwartaal, die na de indiening van het plan zijn gepubliceerd, rechtvaardigen het verschil in de bbp-deflator voor 2025 verder.

het vooraf bepaalde bedrag aan investeringsuitgaven in de federale begroting worden gefinancierd. De budgettaire expansie zal worden gevolgd door aanzienlijke consolidatie-inspanningen in 2027, 2028 en 2029. De consolidatiestrategie is onder meer gebaseerd op een verhoging van de opbrengsten door middel van groeibevorderende maatregelen, zoals een vermindering van de bureaucratische kosten met 25 % door middel van digitalisering en juridische vereenvoudiging, het dichten van financieringstekorten op het gebied van expansie- en innovatiekapitaal, en het verruimen van het aanbod van geschoolde arbeidskrachten door middel van stimuleringsmaatregelen om de arbeidsmarktparticipatie te vergroten en verbeterde immigratieprocessen. Aan de uitgavenzijde wordt in het plan voor de middellange termijn aangegeven dat de regering voornemens is alle subsidies en financieringsprogramma's herhaaldelijk te evalueren en stroomlijnen, de sociale uitkeringen te consolideren en het personeelsbestand van de ministeries en van de administratieve diensten van het nationale parlement tegen 2029 met ten minste 8 % te verminderen. De specificatie van deze voornemens en van de vast te stellen beleidsmaatregelen moet in de jaarlijkse begrotingen worden bevestigd of aangepast, en gekwantificeerd.

Reeks hervormings- en investeringstoezeggingen in het plan die ten grondslag liggen aan een verlenging van de begrotingsaanpassingsperiode

28) In het plan verbindt Duitsland zich tot hervormingen en investeringen, gericht op het verbeteren van de potentiële groei en de houdbaarheid van de begroting, als grondslag voor een verlenging van de begrotingsaanpassingsperiode van vier tot zeven jaar.

De hervormingen en investeringen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode bestaan uit twee toezeggingen uit het Duitse herstel- en veerkrachtplan en 15 nieuwe hervormingen en investeringen. Deze omvatten de volgende maatregelen (zie ook bijlage II):

– Werkgroep met federale deelstaten voor een efficiënt openbaar bestuur Deze maatregel betreft een toezegging in het kader van het herstel- en veerkrachtplan (maatregel 6.2.1) om het bestuur doeltreffender te maken en de plannings- en vergunningsprocedures op federaal en deelstaatniveau beter te coördineren. De eerste twee stappen bestaan uit de publicatie van voortgangsverslagen van de werkgroep uiterlijk in respectievelijk 2021 en 2022. In het kader van de derde stap moet ten minste 80 % van de maatregelen uit het tweede voortgangsverslag uiterlijk in het eerste kwartaal van 2025 worden voltooid.

– Wet windenergie op zee Deze maatregel betreft een toezegging in het kader van het herstel- en veerkrachtplan (maatregel 7.1.5) om de voorwaarden te scheppen voor een versnelde uitrol van windmolens op zee. In het eerste kwartaal van 2023 is de Wet windenergie op zee in werking getreden. Met deze wet wordt beoogd belemmeringen voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie en de noodzakelijke netinfrastructuur weg te nemen door de plannings- en vergunningsprocedures voor relevante projecten te vereenvoudigen.

– Operationalisering van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit Met deze hervorming wordt beoogd het financiële kader te versterken om dringend noodzakelijke overheidsinvesteringen in nationale

infrastructuur te kunnen doen. Na de oprichting van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit moet uiterlijk in het derde kwartaal van 2025 wetgeving tot vaststelling van de regels voor de besteding van de middelen, in het bijzonder het additionaliteitscriterium voor investeringen, in werking treden.

– Toelage voor onderzoek en ontwikkeling Deze maatregel heeft tot doel activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling in het bedrijfsleven te bevorderen door middel van fiscale prikkels. De hervorming betreft de vaststelling van een wet om de belastinggrondslag van de onderzoekstoelage en de subsidiabele uitgaven uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 uit te breiden.

– Vermindering van administratieve lasten Met deze maatregel wordt beoogd de bureaucratische lasten voor bedrijven, burgers en overheidsdiensten te verminderen. Corrigerende maatregelen zullen worden gebundeld in wetgeving voor de vermindering van administratieve lasten. De wetgeving zal naar verwachting uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027 worden aangenomen.

– Vereenvoudiging van de wetgeving inzake aanbestedingen ten behoeve van de strijdkrachten Met deze maatregel wordt beoogd de bureaucratie terug te dringen en investeringen te bevorderen door de wetgeving inzake aanbestedingen ten behoeve van de federale strijdkrachten te vereenvoudigen door de mogelijkheden voor vereenvoudigde aanbestedingsprocedures uit te breiden en procedures te versnellen en digitaliseren. De wetgeving zal naar verwachting uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 in werking treden.

– Vereenvoudiging van de aanbestedingswetgeving Net als bij de vorige maatregel heeft deze hervorming tot doel de bureaucratie terug te dringen en investeringen te bevorderen door de aanbestedingswetgeving te vereenvoudigen door het toepassingsgebied van vereenvoudigde aanbestedingsprocedures uit te breiden en procedures te versnellen en te digitaliseren. De wetgeving zal naar verwachting uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 in werking treden.

– Doorwerken na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd stimuleren Deze maatregel heeft tot doel het arbeidsaanbod te verbeteren door de factoren weg te nemen die doorwerken na het bereiken van de reguliere pensioengerechtigde leeftijd ontmoedigen. De hervorming betreft de opheffing van het verbod voor werkgevers om werknemers die eerder in dienst waren een tijdelijk contract aan te bieden, met als doel een tijdelijke terugkeer op de arbeidsmarkt na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd te faciliteren (uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026).

– Digitaal éénloketsysteem voor gekwalificeerde onderdanen van derde landen Met deze maatregel wordt beoogd het arbeidsaanbod te verbeteren door de migratie van hooggekwalificeerde personen te vergemakkelijken. In het kader van de hervorming moet uiterlijk in het vierde kwartaal van 2029 een centraal IT-platform voor buitenlandse beroepsbeoefenaren worden opgezet.

– Uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijke ingezetenen om te werken Met deze maatregel wordt beoogd het arbeidsaanbod te verbeteren door de arbeidsparticipatie van vluchtelingen te verhogen. In het kader van de hervorming moet de periode waarin vluchtelingen niet mogen werken worden

verkort tot maximaal drie maanden door de desbetreffende wetgeving uiterlijk in het vierde kwartaal van 2028 te wijzigen.

– Uitbreiding van de tabaksaccijns Deze maatregel heeft tot doel de belastingopbrengsten veilig te stellen en de bescherming van de volksgezondheid te versterken. De hervorming bestaat uit de goedkeuring, uiterlijk in het vierde kwartaal van 2026, van een wet ter uitbreiding van het tabaksaccijnsmodel.

– Bevordering van investeringen in huisvesting (Housing Turbo) Deze maatregel heeft tot doel investeringen in huisvesting te stimuleren door de regelgeving inzake woningbouw te vereenvoudigen. De hervorming bestaat uit de vereenvoudiging, uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026, van de wetgeving voor woningbouw aan de hand van tijdelijke vrijstellingen van regels, flexibelere planning, verlengde bijzondere regelingen en duidelijkere richtsnoeren voor geluidsoverlast.

– Oprichting van een door de overheid gesteund durfkapitaalfonds Deze maatregel is bedoeld om de toegang tot financiering voor start-ups te verbeteren door kapitaal van institutionele beleggers aan te trekken. De hervorming houdt in dat uiterlijk het vierde kwartaal van 2026 wordt begonnen met de fondsenwerving voor het “Groeifonds II”, dat is gericht op institutionele beleggers, met de overheid als sleutelinvesteerder.

– Verslag over overheidssubsidies Met deze maatregel wordt beoogd de budgettaire beleidsvorming te faciliteren door middel van informatie over de efficiëntie en doeltreffendheid van subsidies. In het kader van de hervorming zullen uiterlijk in het vierde kwartaal van 2025 en het derde kwartaal van 2027 twee verslagen over federale subsidies worden gepubliceerd waarin het effect wordt geanalyseerd van gesubsidieerde programma’s die zijn verstrekt volgens de richtsnoeren voor het subsidiebeleid.

– Uitgaventoetsingen Deze maatregel is bedoeld om input te genereren voor budgettaire beleidsvorming door vast te stellen op welke gebieden kostenbesparingen mogelijk zijn en door bestaande uitgaven af te stemmen op nieuwe uitgavenprioriteiten. De eerste uitgaventoetsing (de 12e uitgaventoetsing van het ministerie van Financiën) zal gericht zijn op de verbetering van de prestatiegerichte budgettering. Deze toetsing zal uiterlijk in het vierde kwartaal van 2025 worden gepubliceerd. Bij de daarop volgende uitgaventoetsingen (ten minste twee) zullen belangrijke beleidsdomeinen worden geëvalueerd, waarbij onder meer aandacht zal worden besteed aan bestaande maatregelen, steunprogramma’s en wettelijk verplichte diensten, alsook aan horizontale onderwerpen die relevant zijn voor de volledige begroting. Deze uitgaventoetsingen zullen uiterlijk in het vierde kwartaal van 2028 en het vierde kwartaal van 2029 worden gepubliceerd. Met een focus op de doelstellingen en effecten van federale uitgaven, effenen uitgaventoetsingen de weg voor een beter, doel- en resultaatgericht begrotingsbeheer. De conclusies en aanbevelingen van de uitgaventoetsingen zullen worden gebruikt voor het proces van begrotingsplanning.

– Gunstigere voorwaarden scheppen voor investeringen in geothermische energie Deze maatregel heeft tot doel belemmeringen voor investeringen weg te nemen door de regelgeving voor investeringen in geothermische energie te vereenvoudigen. Met de hervorming wordt beoogd de vergunningsprocedures

te vereenvoudigen door middel van de vaststelling uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 van een wet ter versnelling van investeringen in geothermische energie.

– Gunstigere voorwaarden scheppen voor investeringen in waterstof Deze maatregel heeft tot doel belemmeringen voor investeringen weg te nemen door de regelgeving voor investeringen in waterstof te vereenvoudigen. In het kader van de hervorming zullen de planning, vergunningverlening en verwante aanbestedingsprocedures worden vereenvoudigd door middel van de vaststelling uiterlijk in het derde kwartaal van 2026 van een wet ter versnelling van investeringen in waterstof.

29) Overeenkomstig artikel 14, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1263 is elke hervormings- en investeringstoezegging die ten grondslag ligt aan een verlenging van de aanpassingsperiode voldoende gedetailleerd, versneld uitvoerbaar, tijdgebonden en verifieerbaar.

30) De toezeggingen op grond van het herstel- en veerkrachtplan die aan de verlenging ten grondslag liggen, bevatten aanzienlijke hervormingen en investeringen die gericht zijn op het verbeteren van de budgettaire houdbaarheid en het vergroten van het groeipotentieel van de economie. Daarnaast verbindt Duitsland zich ertoe de hervormingen voor de middellange termijn van het budgettair-structurele plan voort te zetten en de tijdens het herstel- en veerkrachtplan gerealiseerde nationaal gefinancierde investeringsniveaus te handhaven (zie tabel 6 hieronder). De toezeggingen worden gedurende de gehele uitvoering van het plan gemonitord. Bijgevolg kunnen toezeggingen op grond van het herstel- en veerkrachtplan in aanmerking worden genomen voor de verlenging van de aanpassingsperiode krachtens artikel 36, lid 1, punt d), van Verordening (EU) 2024/1263.

31) De hervormingen en investeringen die aan de verlenging ten grondslag liggen, zullen naar verwachting het groei- en weerbaarheidspotentieel van de economie van Duitsland op duurzame wijze verbeteren, overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt a), van Verordening (EU) 2024/1263. Volgens de ramingen in het plan zal het pakket in 2029 een positief economisch effect hebben van ongeveer 1,0 % van het bbp. Voor deze raming werd gebruikgemaakt van de dynamische stochastische algemeen-evenwichtsmodellen van de Commissie (QUEST III). De meeste groeieffecten worden teweeggebracht door drie maatregelen:

– De operationalisering van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit zal naar verwachting bijdragen tot een toename van de investeringen, waardoor het bbp tijdens de looptijd van het plan naar verwachting zal toenemen. De raming is in overeenstemming met de analyse uit de voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie over de macro-economische effecten van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit.

– De wetten om de administratieve lasten te verminderen en de vereenvoudigingen in de aanbestedingswetgeving zullen naar verwachting de efficiëntie verbeteren en productiviteitswinst opleveren. De vermindering van de overheadkosten zal tot gevolg hebben dat ondernemingen winstgevender worden. Dit is in overeenstemming met de gepubliceerde ramingen van de

gevolgen van een vermindering van de administratieve lasten[14]. Het risico op een vermindering van de totale werkgelegenheid lijkt laag, aangezien de Duitse arbeidsmarkt momenteel krap is.

– De maatregelen om de migratie van geschoolde personen te faciliteren en de arbeidskansen voor vluchtelingen te vergroten, dragen positief bij aan het arbeidsaanbod en bevorderen op die manier de groei. Deze ramingen zijn gebaseerd op scenario's uit twee studies over migratiebewegingen, waarvan er één is opgesteld door het Kiel Instituut op verzoek van het ministerie van Economische Zaken[15].

Over het algemeen wordt verwacht dat het plan het groeipotentieel en de veerkracht van de economie zal verbeteren door eerder gesignaleerde zwakke punten, zoals een gebrek aan investeringen en een dalend arbeidsaanbod, aan te pakken.

32) De hervormingen en investeringen die aan de verlenging ten grondslag liggen, zullen naar verwachting de houdbaarheid van de begroting ondersteunen, overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt b), van Verordening (EU) 2024/1263. De overheid verwacht een algemeen begrotingseffect van de hervormingen en investeringen van 1,0 % van het bbp van 2024 in 2029. Het zal hierbij met name gaan om indirecte effecten (0,9 %), gezien het accent op groeibevorderende hervormingen. Door de uitbreiding van de tabaksaccijns zullen de belastingopbrengsten toenemen. Daarnaast zullen de uitgaventoetsingen en een herziening van de subsidies bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van de overheidsfinanciën.

33) Met de hervormingen en investeringen die aan de verlenging ten grondslag liggen, worden de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU aangepakt, overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt c), van Verordening (EU) 2024/1263. De meeste maatregelen zullen naar verwachting bijdragen aan de sociale en economische veerkracht, in lijn met de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten. Bovendien dragen de wetten voor de versnelling van investeringen in geothermische energie en waterstof, samen met de Wet windenergie op zee, bij tot een eerlijke groene en digitale transitie en tot het waarborgen van de energiezekerheid. Met de vereenvoudiging van de aanbestedingswetgeving en het gebruik van digitale technologieën in aanbestedingsprocedures voor de strijdkrachten wordt beoogd bij te dragen tot de opbouw van defensievermogens.

34) De hervormingen en investeringen die aan de verlenging ten grondslag liggen, geven gevolg aan de relevante[16] landspecifieke aanbevelingen (LSA's) die in het kader van het Europees Semester zijn gedaan, overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt d), van Verordening (EU) 2024/1263. De reeks hervormingen en investeringen die aan een

---

14 Zie bv. Roeger et al. (2008), "Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13531_en.pdf.

15 Institut für Weltwirtschaft Kiel (2021), "Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen", https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/712bf76b-fed4-4ad6-b827-4a5a04f42a3b-wipo_34.pdf; Destatis: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html.

16 Landspecifieke aanbevelingen die als "relevant" worden beschouwd, zijn aanbevelingen: i) bedoeld in het uitvoeringsbesluit van de Raad inzake de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor maatregelen in het kader van het herstel- en veerkrachtplan en ii) in 2025 door de Raad goedgekeurd.

verlenging ten grondslag liggen, zijn met name gericht op LSA's op de volgende gebieden:

– budgettair-structurele aanbevelingen betreffende hervormingen die overheidsinvesteringen bevorderen, onder meer de operationalisering van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit, de vereenvoudiging van de aanbestedingswetgeving, de uitbreiding van de tabaksaccijns, uitgaventoetsingen en het verslag over overheidssubsidies;

– aanbevelingen met betrekking tot de transformatie van de economie — de uitbreiding van de onderzoekstoelage om onderzoek en ontwikkeling aan te moedigen, de vermindering van administratieve lasten, onder meer door het gebruik van digitale technologieën, de bevordering van investeringen in huisvesting en het opzetten van een door de overheid gesteund durfkapitaalfonds;

– een aanbeveling met betrekking tot de groene transitie om de algemene afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen te verminderen en de rol van hernieuwbare energie in het energiesysteem te vergroten — gunstigere voorwaarden scheppen voor windenergie op zee, geothermische energie en waterstof, alsook voor elektrificatie en flexibiliteit;

– een aanbeveling met betrekking tot de arbeidsmarkt — personen aanmoedigen om te blijven werken na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, een digitaal éénloketsysteem voor gekwalificeerde onderdanen van derde landen en de uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijke ingezetenen om te werken.

35) Het plan zorgt ervoor dat het geplande algemene niveau van de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen dat gemiddeld wordt gerealiseerd in de periode waarop het herstel- en veerkrachtplan betrekking heeft, in stand blijft, overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt e), van Verordening (EU) 2024/1263.

Tabel 6 — Nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen volgens het plan (% van het bbp)

Gemiddeld niveau over de periode waarop het herstel- en veerkrachtplan betrekking heeft (2021 tot en met 2026)([17])	2025	2026	2027	2028	2029	Gemiddelde over de looptijd van het plan
2,9	3,3	3,5	3,5	3,7	3,8	3,5

Bron: Budgettair-structureel plan voor de middellange termijn van Duitsland.

[17] Aangenomen en aanvaard wordt dat de twee perioden elkaar overlappen. Het vereiste om het investeringsniveau te handhaven heeft betrekking op de jaren na het einde van de levensduur van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

36) Tot slot kunnen de hervormings- en investeringstoezeggingen die aan een verlenging ten grondslag liggen in overeenstemming worden geacht met de toezeggingen in het herstel- en veerkrachtplan en de in het kader van het meerjarig financieel kader gesloten partnerschapsovereenkomst, overeenkomstig artikel 14, lid 4, van Verordening (EU) 2024/1263.

37) Concluderend kan worden gesteld dat de hervormingen en investeringen die aan de verlenging van de aanpassingsperiode ten grondslag liggen, aan de voorwaarden van artikel 14 van Verordening (EU) 2024/1263 voldoen. Bijgevolg kan de aanpassingsperiode worden verlengd van vier tot zeven jaar, zoals in het plan is voorgesteld.

Andere hervormings- en investeringsvoornemens in het plan die aansluiten bij de belangrijkste uitdagingen in het kader van het Europees Semester en bij de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie

38) Naast de hervormingen en investeringen die aan een verlenging van de aanpassingsperiode ten grondslag liggen, worden in het plan beleidsvoornemens met betrekking tot andere hervormingen en investeringen beschreven om een antwoord te bieden op de belangrijkste uitdagingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name de landspecifieke aanbevelingen (LSA's), en om de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie aan te pakken. Het plan omvat 35 hervormingen en investeringen, waarvan er vier financieel worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De hervormingen en investeringen in het plan zijn deels gebaseerd op een bestaand strategiedocument van de regering ("Verantwoorung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode"[18], Verantwoordelijkheid voor Duitsland, coalitieakkoord tussen de CDU, CSU en SPD, 21e zittingsperiode).

39) Wat betreft de gemeenschappelijke prioriteit van een eerlijke groene en digitale transitie, met inbegrip van de klimaatdoelstellingen van Verordening (EU) 2021/1119, voorziet het plan in opleidingsmaatregelen, bijvoorbeeld met betrekking tot de digitalisering van opleidingen en het aanmoedigen van digitale deelname. Daarnaast omvat het plan hervormingen en investeringen die gericht zijn op de uitbreiding van digitale netwerken door middel van de vaststelling dat netwerkuitbreiding een hoger openbaar belang dient en de vereenvoudiging van planning en goedkeuring. Voorts wordt met het plan beoogd de toegang tot de rechter te verbeteren door middel van de invoering van onlineprocedures in het burgerlijk recht en de vereenvoudiging van notariële procedures door de invoering van een digitale authenticatieprocedure voor notariële en andersoortige akten. Het plan omvat ook de vaststelling van gemeenschappelijke digitale normen voor overheidsdiensten teneinde uniforme en onbelemmerde toegang tot administratieve diensten te waarborgen (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan), en een wet om de bestrijding van zwartwerk te moderniseren en digitaliseren. In het plan worden bovendien maatregelen beschreven ter bevordering van de bouw van regelbare energiecentrales, de ontwikkeling, conversie en nieuwbouw van klimaatneutrale warmtenetten (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan) en de gerichte

[18] Verantwoorung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

uitbreiding van elektriciteitsnetwerken. Voorts bevat het plan een pakket maatregelen om de belastingcomponenten van elektriciteitsprijzen voor commerciële consumenten te verlagen en een grotere betrokkenheid van de staat bij de netwerkkosten te garanderen teneinde bij te dragen aan het concurrentievermogen en elektrificatie te bevorderen, het regelgevingsklimaat voor CCS/CCU te verbeteren, de financiering voor de verwarming en renovatie van efficiënte gebouwen voort te zetten (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan) en de federale financiering voor efficiënte en klimaatneutrale verwarmingsnetwerken te verhogen. Het plan voorziet in het herstel van het spoorwegnet door middel van de modernisering van hoogwaardige corridors. Om de governance en langetermijnplanning van investeringen in de spoorwegsector te verbeteren, wordt het "Infraplan" ingevoerd, een bindend financieringsinstrument in het kader waarvan prioriteit wordt toegekend aan toekomstige projecten. Elektrische mobiliteit zal worden bevorderd door middel van fiscale prikkels, vrijstellingen van motorrijtuigenbelasting, gerichte steun voor huishoudens met een laag inkomen en investeringen in oplaadinfrastructuur en emissievrij vrachtvervoer (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Tot slot ondersteunt het plan innovatie en technologische vooruitgang door prioriteit toe te kennen aan financiering van onderzoek in het kader van de hightech-agenda, met een nadruk op sleuteltechnologieën als AI, biotechnologie en klimaatoplossingen, en door sterkere koppelingen tussen onderzoek en het bedrijfsleven te bevorderen. Deze maatregelen en andere maatregelen in het plan zijn bedoeld om bij te dragen tot de uitvoering van de LSA's van 2025 op het gebied van vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding, volwasseneneducatie, overheidsdiensten, digitale infrastructuur, de digitalisering van openbaar bestuur en van overheidsdiensten, energie-efficiëntie, vervoer, hernieuwbare energie, energie-infrastructuur en -netwerken en onderzoek en innovatie.

40) Wat betreft de gemeenschappelijke prioriteit van sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, omvat het plan hervormingen en investeringen om de prikkels om aan het werk te gaan te verbeteren en de integratie op de arbeidsmarkt te versnellen door de basisinkomenssteun (Grundsicherung) voor werkzoekenden te herstructureren. Een commissie voor de hervorming van de welvaartsstaat zal naar verwachting aanbevelingen doen om het socialezekerheidsstelsel en de administratie ervan te moderniseren en de bureaucratie te verminderen. Het plan voorziet in de invoering van belastingvrijstellingen voor toeslagen voor overwerk om de deelname aan betaald werk sterker te stimuleren. Voorts voorziet het plan in maatregelen voor gelijke kansen in het onderwijs, zoals de verlening van gerichte steun aan scholen met een hoog percentage sociaal achtergestelde leerlingen, aanvullende steun voor voor- en vroegschoolse educatie en opvang (OOJK) in achterstandsgebieden en voor scholen die gespecialiseerd zijn in de bevordering van de taalontwikkeling van kinderen, alsmede in maatregelen voor de verbetering van de infrastructuur voor alle OOJK. Daarnaast voorziet het plan in een reeks maatregelen op het gebied van bij- en omscholing, onder meer voor de verbetering van beroepsopleiding, de bevordering van een leven lang leren, de digitalisering van opleidingen en de bevordering van opleidingen binnen bedrijven. In het kader van het plan wordt het investeringsprogramma voor voltijdse opvang op scholen uitgebreid om de onderwijskansen te vergroten. Bovendien zullen infrastructuurprocedures worden versneld door middel van de harmonisering van procesrecht. Als aanvullende stap om de bureaucratie terug te dringen, zullen evaluaties voor procesverbetering worden ingevoerd om de grootste belemmeringen in administratieve procedures in kaart te brengen en aan te pakken. Sociale

uitkeringen moeten beter op elkaar worden afgestemd en worden gedigitaliseerd om de toegang ertoe te vereenvoudigen en de bureaucratie te verminderen. Met het plan wordt beoogd de elektriciteitskosten te verlagen door middel van belastingverlaging en federale medefinanciering van netvergoedingen, om zo elektrificatie te bevorderen. Langetermijnsparen door particulieren zal worden bevorderd door de invoering van pensioenspaarplannen voor kinderen. Het plan voorziet in de integratie van nieuwe zelfstandigen in het wettelijke pensioenstelsel zodat zij een beter pensioen kunnen opbouwen. Ook wordt er met het plan naar gestreefd het arbeidsaanbod te vergroten door middel van fiscale prikkels om na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken. De toegang tot zorg zal worden verbeterd door middel van een stelsel voor eerstelijnszorg, de hervorming van nood- en reddingsdiensten en de herstructurering van ziekenhuizen, en met een hervorming van de langdurige zorg wordt beoogd de duurzaamheid van deze vorm van zorg te waarborgen en de lasten voor belastingbetalers te verminderen. Het spoorwegnet moet worden gemoderniseerd door middel van een gericht herstel van corridors. Investeringen door de particuliere sector zullen worden gestimuleerd door de herinvoering van versnelde afschrijving en een verlaging van de vennootschapsbelastingtarieven. De toegang tot financiering zal worden uitgebreid door de financiering voor kmo's en start-ups te verbeteren. Ten slotte bevordert het plan innovatie door prioriteit toe te kennen aan onderzoek op het gebied van sleuteltechnologieën als AI, biotechnologie en klimaattechnologie. Met deze en andere maatregelen in het plan wordt beoogd bij te dragen aan de uitvoering van de LSA's voor 2025 op het gebied van belastingbeleid, ondernemingsklimaat, pensioenstelsels en actief ouder worden, openbaar bestuur, werking van de arbeidsmarkt, vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie, onderwijs, energie-infrastructuur en -netwerken, onderzoek en innovatie, en vervoer. Met de maatregelen in het plan wordt ook beoogd het woningaanbod te vergroten zodat huisvesting betaalbaarder wordt.

41) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van energiezekerheid betreft, omvat het plan hervormingen en investeringen om de veerkracht en flexibiliteit van het energiesysteem te verbeteren. In het plan worden maatregelen beschreven ter bevordering van de bouw van energiecentrales op basis van dispatching en de ontwikkeling, conversie en nieuwbouw van klimaatneutrale warmtenetwerken (opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan). Het plan bevat ook maatregelen voor de gerichte en systeemvriendelijke uitrol van netwerken en opslag, die tot doel hebben de uitbreiding van het net af te stemmen op de vraag naar elektriciteit en de opwekking van hernieuwbare energie. Deze en andere maatregelen in het plan zijn bedoeld om bij te dragen tot de uitvoering van de LSA's voor 2025 op het gebied van hernieuwbare energie, energie-infrastructuur, energie-efficiëntie en vervoer.

42) Wat de gemeenschappelijke prioriteit van defensievermogens betreft, omvat het plan hervormingen en investeringen die ten grondslag liggen aan de verlenging van de aanpassingsperiode (zie overweging 32).

43) Daarnaast omvat het plan andere beleidsmaatregelen die verder gaan dan de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU, waaronder een pact van de federale deelstaten om plannings- en vergunningsprocedures te versnellen, een verlenging van de regelingen om de totale regeldruk te beperken en de versterking van de Nationale raad voor controle op regelgeving om het toezicht op de gevolgen van de regelgeving te verbeteren.

44) Het plan biedt informatie over de samenhang en, in voorkomend geval, de complementariteit met de fondsen van het cohesiebeleid en het herstel- en veerkrachtplan van Duitsland. Het plan omvat maatregelen uit het herstel- en veerkrachtplan, zoals de ontwikkeling, conversie en nieuwbouw van klimaatneutrale warmtenetten en de voortzetting van de financiering voor de verwarming en renovatie van efficiënte gebouwen. Voorts wordt aandacht besteed aan de bevordering van elektrische mobiliteit door middel van fiscale prikkels, vrijstellingen van de motorrijtuigenbelasting, gerichte steun voor huishoudens met een laag inkomen, en investeringen in oplaadinfrastructuur en emissievrij vrachtvervoer. Tot slot wordt in het plan gesproken over de vaststelling van gemeenschappelijke digitale normen voor overheidsdiensten om een uniforme en onbelemmerde toegang tot overheidsdiensten te waarborgen.

45) Het plan biedt een overzicht van de behoeften aan overheidsinvesteringen van Duitsland in verband met de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU. In het plan wordt gesteld dat aanzienlijke investeringen nodig zijn in hernieuwbare energie, elektriciteitsnetten, energie-efficiëntie, infrastructuur voor waterstof, nettonultechnologieën en de modernisering van overheidsdiensten door middel van digitalisering om een eerlijke groene en digitale transitie te bevorderen. Om de sociale en economische veerkracht te vergroten, zijn investeringen nodig om strategische afhankelijkheden te verminderen, onderzoek en innovatie te stimuleren en het concurrentievermogen te versterken, met name door middel van steun voor sleuteltechnologieën als micro-elektronica, AI, kwantumtechnologie en biotechnologie. De Duitse autoriteiten hebben bepaald dat, om de energiezekerheid te waarborgen, investeringen nodig zijn in infrastructuur voor de invoer van lng en in flexibele, emissiearme gascentrales, zodat de transitie kan worden bevorderd en afhankelijkheid van één enkele leveranciers kan worden verminderd. Met het oog op de opbouw van defensievermogens voorziet het plan in aanzienlijke investeringen om tekorten aan materieel te verhelpen, de paraatheid van de Bundeswehr te versterken en NAVO-verbintenissen na te komen, die zullen worden gefinancierd vanuit het speciale fonds van de Bundeswehr en door middel van aanhoudende hogere defensie-uitgaven.

ACTIVERING VAN DE NATIONALE ONTSNAPPINGSCLAUSULE

46) De staatshoofden en regeringsleiders van de EU hebben zich er op 10 en 11 maart 2022 in Versailles toe verbonden de Europese defensievermogens te versterken in het licht van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne. Deze doelstellingen werden opnieuw benadrukt in het strategisch kompas voor veiligheid en defensie. In zijn conclusies over Europese defensie van 6 maart 2025 gaf de Europese Raad aan ingenomen te zijn met het voornemen van de Commissie om aan te bevelen dat de nationale ontsnappingsclausule in het kader van het stabiliteits- en groeipact op gecoördineerde wijze wordt geactiveerd als directe maatregel.

47) In haar mededeling van 19 maart 2025[19] heeft de Commissie alle lidstaten verzocht om op gecoördineerde wijze gebruik te maken van de flexibiliteit waarin de nationale ontsnappingsclausule voorziet, teneinde het effect op de defensievermogens van de EU te maximaliseren. Met deze flexibiliteit wordt beoogd de transitie naar permanent hogere niveaus van defensie-uitgaven te faciliteren. In die mededeling wordt

[19] Mededeling van de Commissie C(2025) 2000 final van 19 maart 2025.

beschreven dat de activering van de nationale ontsnappingsclausule de lidstaten in staat stelt af te wijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zoals vastgesteld door de Raad bij de goedkeuring van de budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn of bij de vaststelling van het correctieve pad in het kader van de buitensporigtekortprocedure, voor zover deze afwijking wordt gerechtvaardigd door een stijging van de defensie-uitgaven ten opzichte van het referentiejaar, en de jaarlijkse overschrijding in 2028 niet meer dan 1,5 % van het bbp bedraagt. Voor verhogingen boven dat bedrag moeten de normale beoordelingen van de naleving worden uitgevoerd. Een dergelijk plafond is noodzakelijk om te waarborgen dat de houdbaarheid van de begroting niet in gevaar wordt gebracht en stelt tegelijkertijd alle lidstaten in staat te profiteren van de flexibiliteit naarmate zij hun defensie-uitgaven verhogen. De exacte bedragen worden vastgesteld wanneer de begrotingsresultaten beschikbaar komen, teneinde te garanderen dat de extra flexibiliteit alleen voor het beoogde doel wordt gebruikt.

48) Op 24 april 2025 heeft Duitsland bij de Raad en de Commissie een verzoek ingediend tot activering van de nationale ontsnappingsclausule uit hoofde van artikel 26 van Verordening (EU) 2024/1263.

49) In dit verzoek stelt Duitsland dat de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne en de bedreiging die hieruit voortvloeit voor de Europese veiligheid, in een context van toegenomen geopolitieke spanningen, een existentiële uitdaging vormen voor de Unie die een aanzienlijke verhoging van de defensie-uitgaven rechtvaardigt. Het betreft uitzonderlijke omstandigheden waarop geen enkele lidstaat invloed heeft.

50) De totale overheidsuitgaven voor defensie (afdeling COFOG 02) bedroegen in Duitsland 1,0 % van het bbp in 2021, 1,0 % in 2022 en 1,1 % van het bbp in 2023 (tabel 7). Op basis van de in het plan voor de middellange termijn verstrekte informatie besteedt Duitsland in 2024 en 2025 respectievelijk 1,2 % en 1,5 % van zijn bbp aan defensie. Daarnaast is Duitsland voornemens zijn defensie-uitgaven aanzienlijk te verhogen in de richting van het streefcijfer van de NAVO en het verhoogde niveau van defensie-uitgaven gedurende de volledige huidige zittingsperiode te handhaven. De verhoging van de defensie-uitgaven heeft derhalve grote gevolgen voor de Duitse overheidsfinanciën.

Tabel 7 — Totale defensie-uitgaven in Duitsland

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Totale defensie-uitgaven van de overheid (% van het bbp)	1,0	1,0	1,1	1,2	1,5

Bron: a: Eurostat; b: door Duitsland aan de Raad en de Commissie verstrekte informatie.

51) Duitsland schat dat de stijging van de totale defensie-uitgaven als percentage van het bbp tussen 2021 en 2025 circa 0,5 procentpunt zal bedragen en derhalve zal bijdragen tot een verslechtering van het overheidssaldo en een stijging van de overheidsschuld.

52) Als alle andere factoren gelijk blijven, zal een stijging van de uitgaven gedurende de periode van activering van de nationale ontsnappingsclausule tegen het einde van die periode resulteren in een hogere overheidsschuld en een hoger tekort. Indicatieve prognoses van de Commissie waarin wordt uitgegaan van een lineaire benutting van de volledige op grond van de nationale ontsnappingsclausule toegestane stijging van de overheidsuitgaven tot aan 2028, duiden erop dat de tekortquote en de schuldquote in 2028 respectievelijk 2,5 en 4,8 procentpunt hoger zullen zijn dan bij een stijging van de netto-uitgaven in overeenstemming met de eerdere richtsnoeren van de Commissie. Hierdoor zal na de periode van activering van de nationale ontsnappingsclausule waarschijnlijk een extra begrotingsaanpassing nodig zijn om te voldoen aan de vereisten van het begrotingskader[20], onder meer om ervoor te zorgen dat de schuldquote aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad wordt gebracht of gehouden, of op een prudent niveau van minder dan 60 % van het bbp blijft, en het overheidstekort op middellange termijn onder de 3 % van het bbp komt en blijft. Duitsland erkent in het plan en in zijn verzoek tot toepassing van de nationale ontsnappingsclausule dat bij structureel hogere defensie-uitgaven in de toekomst mogelijk beleidsmaatregelen moeten worden getroffen om de houdbaarheid van de begroting en de naleving van de begrotingsregels op middellange termijn te waarborgen. Aangezien de toename van het tekort en van de schuld als gevolg van de activering van de nationale ontsnappingsclausule naar verwachting beperkt zal zijn en Duitsland toezegt in de volgende planningsronde de nodige aanpassing te zullen doorvoeren om aan alle vereisten van het begrotingskader te voldoen, wordt de handhaving van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn gewaarborgd.

53) Gegevens over de defensie-uitgaven van de overheid worden verzameld en gepubliceerd door de nationale bureaus van de statistiek en Eurostat overeenkomstig de internationale classificatie van overheidsfuncties (COFOG) in het kader van het Europees systeem van nationale rekeningen (ESR 2010). Aan de hand van deze gegevens kan het effect van defensie-uitgaven op het overheidstekort, de overheidsschuld en de netto-uitgaven, en daarmee samenhangende concepten worden beoordeeld. Eurostat zal, in nauwe samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek, een proces voor gegevensverzameling opzetten. De COFOG-defensiecategorieën moeten als uitgangspunt dienen, en daarnaast moet rekening worden gehouden met de NAVO-definitie en de mogelijkheid worden gehandhaafd om anomalieën aan te pakken die kunnen worden toegeschreven aan verschillen in de respectieve jaarlijkse rapportagesystemen. Het proces voor gegevensverzameling moet worden afgestemd op de termijnen voor de indiening van verslagen in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten.

54) Bovendien kan voor sommige contracten voor militair materieel die tijdens de periode van activering van de nationale ontsnappingsclausule worden gesloten, de levering in een later stadium plaatsvinden, waardoor de gevolgen voor de overheidsfinanciën zich pas na de periode van activering van de clausule voordoen. Om hiermee rekening te houden, moet de flexibiliteit die in het kader van de nationale ontsnappingsclausule wordt geboden, ook gelden voor defensie-uitgaven in

[20] Zie het addendum bij ECFIN Institutional Paper 321: “Assessment of the Fiscal Sustainability Condition for Member States Request the Activation of the National Escape clause”, dat hier kan worden geraadpleegd: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/assessment-fiscal-sustainability-condition-member-states-requesting-activation-national-escape_en.

verband met een dergelijke latere levering, mits de overeenkomstige contracten zijn ondertekend tijdens de periode van activering van de clausule en deze vertraagde defensie-uitgaven onder het eerdergenoemde algemene plafond blijven.

55) De uitgaven die worden gefinancierd met leningen in het kader van het nieuwe instrument voor optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) voor de versterking van de Europese defensie-industrie, profiteren automatisch van de eerdergenoemde flexibiliteit. Hiertoe brengen de lidstaten verslag uit aan Eurostat over alle defensiegerelateerde uitgaven in het kader van het SAFE-instrument in de categorieën "Defensieproducten" en "Andere producten voor defensiedoeleinden" zoals gedefinieerd in het voorstel voor een verordening tot vaststelling van het SAFE-instrument.

56) Deze aanbeveling wijzigt de definities van "overheidstekort", "overheidsschuld" en "netto-uitgaven", en van daarmee samenhangende concepten niet. Op deze concepten gebaseerde gegevens moeten door Duitsland worden verzameld en gerapporteerd overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1263, Verordening (EU) nr. 479/2009 en Verordening (EU) nr. 549/2013.

Conclusie van de beoordeling door de Commissie van het nationale budgettair-structurele plan voor de middellange termijn van Duitsland

57) Concluderend is de Commissie van oordeel dat het plan van Duitsland, gezien de activering van de nationale ontsnappingsclausule, aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263 voldoet.

ALGEMENE CONCLUSIE OVER HET NATIONAAL BUDGETTAIR-STRUCTUREEL PLAN VOOR DE MIDDELLANGE TERMIJN VAN DUITSLAND

58) Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2024/1263 moeten de in het plan vastgelegde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven door de Raad aan Duitsland worden aanbevolen en moeten de hervormingen en investeringen die aan de verlenging van de aanpassingsperiode tot zeven jaar ten grondslag liggen, worden goedgekeurd.

BEVEELT AAN

1. dat Duitsland waarborgt dat de groei van de netto-uitgaven de in bijlage I bij deze aanbeveling vastgestelde maxima niet overschrijdt gedurende de periode 2025-2029;

2. dat Duitsland gedurende de periode 2025-2028 mag afwijken van de in punt 1 van deze aanbeveling vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven en deze mag overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven deze maximale groeipercentages niet meer bedragen dan:

   a) de stijging van de defensie-uitgaven in procenten van het bbp sinds 2021;

   b) mits de afwijking boven de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven niet meer dan 1,5 % van het bbp bedraagt;

3. dat Duitsland in de jaren na 2028 nog steeds mag afwijken van de maximale groeipercentages van de netto-uitgaven zoals vastgesteld in een aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 17 of 19 van Verordening (EU) 2024/1263, en deze

mag overschrijden, voor zover de netto-uitgaven boven deze maximale groeipercentages verband houden met leveringen van militair materieel waarvoor vóór eind 2028 contracten zijn gesloten en die onder het eerdergenoemde algemene plafond blijven;

4. dat de afwijkingen van de door de Raad vastgestelde maximale groeipercentages van de netto-uitgaven die op grond van deze aanbeveling zijn toegestaan overeenkomstig artikel 22, lid 7, van Verordening (EU) 2024/1263 niet als debetposten in de controlerekening van Duitsland worden geregistreerd;

5. dat Duitsland, met het oog op een correcte registratie van de extra uitgaven, gegevens over de geplande en feitelijke totale defensie-uitgaven (COFOG-afdeling 02) moet opnemen, met inbegrip van defensie-investeringen (COFOG-afdeling 02 P.51) en alle met SAFE-leningen te financieren uitgaven die niet onder COFOG-02 vallen:

   a) voor de jaren T-4, T-3, T-2 en T-1 (waarbij jaar T het lopende jaar is) in de rapportage aan de Commissie (Eurostat) overeenkomstig Verordening (EC) nr. 479/2009 van de Raad;

   b) voor de jaren 2021 tot en met jaar T (lopend jaar), in de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn en in de jaarlijkse voortgangsverslagen overeenkomstig de artikelen 11, lid 1, 15, en 21, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1263;

   c) voor de jaren T (lopend jaar) en T+1 in ontwerpbegrotingsplannen overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013;

6. dat Duitsland binnen de aangegeven termijnen uitvoering geeft aan de hervormingen en investeringen die aan de verlenging van de budgettaire aanpassingsperiode tot 7 jaar ten grondslag liggen, zoals vastgesteld in bijlage II bij deze aanbeveling.

Voorts verzoekt de Raad Duitsland te zorgen voor andere hervormingen en investeringen als antwoord op de belangrijkste uitdagingen die in de context van het Europees Semester zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen, en voor de aanpak van de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie.

BIJLAGE I

Maximale groeipercentages van de netto-uitgaven

(jaarlijkse en cumulatieve groeipercentages, nominaal)

Duitsland

Jaar		2025	2026	2027	2028	2029
Groeipercentages (%)	Jaarlijks	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6
	Cumulatief (*)	4,4	9,0	11,5	13,3	15,2

(*) De cumulatieve groeipercentages worden berekend op basis van het referentiejaar 2024. De cumulatieve groeipercentages worden gebruikt bij de jaarlijkse controle van naleving achteraf in de controlerekening.

BIJLAGE II

Hervormingen en investeringen die aan een verlenging van de aanpassingsperiode tot zeven jaar ten grondslag liggen

Hervormingen/investeringen	Belangrijkste doelstelling	Beschrijving en timing van de belangrijkste stappen	Monitoringindicator(en)
Operationalisering van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit (nieuwe maatregel)	Vaststelling van het financiële kader om dringend noodzakelijke overheidsinvesteringen in nationale infrastructuur te kunnen doen.	Na de oprichting van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit zal wetgeving worden aangenomen tot vaststelling van de regels voor de besteding van de middelen, in het bijzonder het additionaliteitscriterium voor investeringen. Stap 1: Uiterlijk in het derde kwartaal van 2025 de wetten vaststellen voor de oprichting van het speciaal fonds voor infrastructuur en klimaatneutraliteit.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Onderzoekstoelage voor de bevordering van onderzoek en ontwikkeling (nieuwe maatregel)	De activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling van bedrijven bevorderen door middel van fiscale prikkels.	Stap 1: Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 een wet aannemen inzake de uitbreiding van de belastinggrondslag van de onderzoekstoelage en de subsidiabele uitgaven.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Vermindering van de administratieve lasten (nieuwe maatregel)	De bureaucratische lasten voor bedrijven, burgers en overheden verminderen.	Corrigerende maatregelen zullen worden gebundeld in wetgeving voor de vermindering van administratieve lasten. Stap 1: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027 wetgeving aannemen ter vermindering van de administratieve lasten.	Stap 1: Vaststelling van wetgeving
Vereenvoudiging van de wetgeving inzake aanbestedingen ten behoeve van de strijdkrachten (nieuwe maatregel)	De bureaucratie verminderen en investeringen bevorderen door de wetgeving inzake aanbestedingen ten behoeven van de federale strijdkrachten te vereenvoudigen.	Stap 1: Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 de wetgeving inzake aanbestedingen ten behoeve van de strijdkrachten vereenvoudigen door het toepassingsgebied van vereenvoudigde aanbestedingsprocedures uit te breiden en de procedures te versnellen en digitaliseren.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Vereenvoudiging van de aanbestedingswetgeving (nieuwe maatregel)	De bureaucratie verminderen en investeringen bevorderen door de aanbestedingswetgeving te vereenvoudigen.	Stap 1: Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 de aanbestedingswetgeving vereenvoudigen door het toepassingsgebied van vereenvoudigde aanbestedingsprocedures uit te breiden en de procedures te versnellen en digitaliseren.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Doorwerken na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd faciliteren. (nieuwe maatregel)	Het arbeidsaanbod verbeteren door de factoren weg te nemen die doorwerken na het bereiken van de reguliere pensioengerechtigde leeftijd ontmoedigen.	Stap 1: Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 de relevante wetgeving wijzigen om het verbod op te heffen om werknemers die eerder in dienst waren een tijdelijk contract aan te bieden, met als doel een tijdelijke terugkeer op de arbeidsmarkt na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd te faciliteren.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving

Digitaal éénloketsysteem voor gekwalificeerde onderdanen van derde landen (nieuwe maatregel)	Het arbeidsaanbod verbeteren door de migratie van hooggekwalificeerde personen te vergemakkelijken.	Stap 1: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2029 een centraal IT-platform voor buitenlandse beroepsbeoefenaren opzetten.	Stap 1: Opzetten van een openbaar online IT-platform
De mogelijkheden uitbreiden voor tijdelijke ingezetenen om te werken. (nieuwe maatregel)	Het arbeidsaanbod verbeteren door de arbeidsparticipatie van vluchtelingen te verhogen.	Stap 1: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2028 de periode waarin vluchtelingen niet mogen werken verkorten tot maximaal drie maanden door de desbetreffende wetgeving te wijzigen.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Uitbreiding van de tabaksaccijns (nieuwe maatregel)	De belastingopbrengsten veiligstellen en de bescherming van de volksgezondheid versterken.	Stap 1: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2026 een wet vaststellen ter uitbreiding van het tabaksaccijnsmodel.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Investeringen in huisvesting bevorderen (Housing Turbo) (nieuwe maatregel)	Bevordering van de investeringen in huisvesting door middel van de vereenvoudiging van de regelgeving inzake woningbouw.	Stap 1: Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 de wetgeving voor woningbouw vereenvoudigen door middel van tijdelijke vrijstellingen van regels, flexibelere planning, verlengde bijzondere regelingen en duidelijkere richtsnoeren voor geluidsoverlast.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Oprichting van een door de overheid gesteund durfkapitaalfonds (nieuwe maatregel)	Verbetering van de toegang tot financiering voor start-ups door kapitaal van institutionele beleggers aan te trekken.	Stap 1: Uiterlijk het vierde kwartaal van 2026 beginnen met de fondsenwerving voor het “Groeifonds II”, dat is gericht op institutionele beleggers, met de overheid als sleutelinvesteerder.	Stap 1: Specificatiedocument voor een risicokapitaalfonds
Verslag over overheidssubsidies (nieuwe maatregel)	De budgettaire beleidsvorming vergemakkelijken door informatie te verzamelen over de efficiëntie en doeltreffendheid van subsidies.	Stap 1: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2025 een eerste verslag over federale subsidies publiceren waarin het effect wordt geanalyseerd van gesubsidieerde programma’s die zijn verstrekt volgens de richtsnoeren voor het subsidiebeleid. Stap 2: Uiterlijk in het derde kwartaal van 2027 een tweede verslag over federale subsidies publiceren waarin het effect wordt geanalyseerd van gesubsidieerde programma’s die zijn verstrekt volgend de richtsnoeren voor het subsidiebeleid.	Stap 1: Publicatie van een eerste verslag over subsidies Stap 2: Publicatie van een tweede verslag over subsidies
Uitgaventoetsingen (nieuwe maatregel)	Input genereren voor de budgettaire beleidsvorming door vast te stellen op welke gebieden kostenbesparingen mogelijk zijn en door bestaande uitgaven af te stemmen op nieuwe	De eerste uitgaventoetsing (de 12e uitgaventoetsing van het ministerie van Financiën) zal gericht zijn op de verbetering van de prestatiegerichte budgettering. Bij de daaropvolgende uitgaventoetsingen (ten minste twee) zullen belangrijke beleidsdomeinen aan bod komen, waarbij onder meer aandacht zal worden besteed aan bestaande maatregelen, steunprogramma’s en	Stap 1: Publicatie van een eerste uitgaventoetsing. Stap 2: Publicatie van een tweede uitgaventoetsing.

	uitgavenprioriteiten.	wettelijk verplichte diensten, alsook aan horizontale onderwerpen die zijn aangemerkt als relevant voor de volledige begroting. De conclusies en aanbevelingen van de uitgaventoetsingen zullen worden gebruikt voor het proces van begrotingsplanning. Stap 1: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2025 een eerste uitgaventoetsing publiceren. Stap 2: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2028 een tweede uitgaventoetsing publiceren. Stap 3: Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2029 een derde uitgaventoetsing publiceren. De beoordeling zal plaatsvinden op het moment van publicatie.	Stap 3: Publicatie van een derde uitgaventoetsing.
Gunstigere voorwaarden scheppen voor investeringen in geothermische energie (nieuwe maatregel)	Belemmeringen voor investeringen wegnemen door de regelgeving voor investeringen in geothermische energie te vereenvoudigen.	Stap 1: Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 de vergunningsprocedures vereenvoudigen door middel van de vaststelling van een wet ter versnelling van investeringen in geothermische energie.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Gunstigere voorwaarden scheppen voor investeringen in waterstof (nieuwe maatregel)	Belemmeringen voor investeringen wegnemen door de regelgeving voor investeringen in waterstof te vereenvoudigen.	Stap 1: Uiterlijk in het derde kwartaal van 2026 de planning, vergunningverlening en verwante aanbestedingsprocedures vereenvoudigen door middel van de vaststelling van een wet ter versnelling van investeringen in waterstof.	Stap 1: Inwerkingtreding van de wetgeving
Werkgroep met federale deelstaten voor een efficiënt openbaar bestuur (hervorming herstel- en veerkrachtplan 6.2.1)	Bestuur doeltreffender, toekomstgerichter en innovatievriendelijker maken Coördinatie van de plannings- en vergunningsprocedures op federaal en deelstaatniveau.	De werkgroep wordt opgericht om verslagen te publiceren met aanbevelingen over subsidies, planning en vergunningverlening. Stap 1: Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2021 een eerste voortgangsverslag met aanbevelingen voltooien Stap 2: Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2022 het tweede voortgangsverslag voltooien Stap 3: Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2025 ten minste 80 % van de maatregelen uit het 2e voortgangsverslag voltooien.	Stap 1: Publicatie van het eerste voortgangsverslag Stap 2: Publicatie van het tweede voortgangsverslag Stap 3: Voltooiing van 80 % van de acties uit het tweede voortgangsverslag (gemonitord via de herstel- en veerkrachtfaciliteit)
Wet windenergie op zee (hervorming herstel- en	De voorwaarden scheppen voor een versnelde uitrol van windmolens op	Stap 1: Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2023 de belemmeringen voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie en de noodzakelijke	Stap 1: Inwerkingtreding van de

veerkrachtplan 7.1.5)	zee.	netinfrastructuur verminderen door de plannings- en vergunningsprocedures voor relevante projecten te vereenvoudigen.	Wet windenergie op zee (gemonitord via de herstel- en veerkrachtfaciliteit)

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter