



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Duitsland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Duitsland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen, waarin zij Duitsland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2016) 326 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 en P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen⁷. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd. Als land dat de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Duitsland ervoor te zorgen dat aan deze aanbeveling volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.

- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Duitsland⁸ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Duitsland bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Duitsland richting de nationale streefcijfers van Europa 2020 heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling⁹ waarin de resultaten van de diepgaande evaluatie werden gepresenteerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Duitsland met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name het grote, aanhoudende overschot op de lopende rekening weerspiegelt de spaaroverschotten en getemperde investeringen in zowel de particuliere als de publieke sector. De zwakke binnenlandse investeringen belemmeren de potentiële groei en de sterke afhankelijkheid van de externe vraag brengt in een context van getemperde buitenlandse vraag macro-economische risico's met zich mee. Het huidige overschot op de lopende rekening heeft vanwege zijn omvang ook nadelige gevolgen voor de economische prestaties van de eurozone. Als het door middel van meer investeringen wordt aangepakt, zou het groeipotentieel van Duitsland vergroten en zou het herstel in de eurozone worden ondersteund.
- (3) Op 15 april 2016 heeft Duitsland zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend en op 29 april 2016 heeft het zijn nationale hervormingsprogramma 2016 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen daarop voor te stellen wanneer dit nodig is om de uitvoering van relevante aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in de richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur¹⁰.
- (5) Duitsland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. In haar stabiliteitsprogramma 2016 plant de regering voor de periode 2016-2020 in nominale termen een begroting in evenwicht.

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

Duitsland zal gedurende de gehele programmaperiode met een marge aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 0,5 % van het bbp — blijven voldoen. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk afnemen tot 59,5 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, dat niet door een onafhankelijke instantie is bekrachtigd, is plausibel. Volgens de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zal het structurele saldo in 2016 en 2017 naar verwachting een overschot van 0,4 % van het bbp vertonen, wat hoger is dan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Mogelijke toekomstige afwijkingen, onder meer om tegemoet te komen aan investeringsbehoeften van de overheid, zouden worden getoetst aan de eis dat het structurele saldo op het niveau van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt gehouden. De brutoschuld blijft volgens de prognoses een sterke daling vertonen waarbij ruimschoots aan de schuldregel wordt voldaan. Dit creëert ruimte om overheidsinvesteringen te stimuleren. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie verwacht de Raad dat Duitsland aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(6) Hoewel de Duitse regering verscheidene maatregelen heeft genomen om de investeringen in infrastructuur de komende jaren te verhogen, lijken die middelen nog niet te leiden tot een duurzame trend van stijgende overheidsinvesteringen en nog niet aan de vereisten voor infrastructuurinvesteringen te voldoen. De totale uitgaven voor onderwijs en onderzoek zijn de afgelopen jaren maar licht gestegen en zijn in 2015 mogelijk onder de nationale doelstelling van 10 % van het bbp gebleven. Verdere investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie zijn van essentieel belang om de concurrentiepositie van Duitsland in de toekomst te waarborgen. Omdat de begroting in 2016-2017 in nominale en structurele termen naar verwachting in evenwicht zal blijven, is er nog steeds voldoende budgettaire ruimte voor grotere overheidsinvesteringen, zonder de regels van het stabiliteits- en groeipact en de rem op de staatsschuld te overtreden. Een hervorming van het pensioenstelsel zou bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. De huidige opzet van de belastingverevening (*Finanzausgleich*) is complex en lijkt de prikkels om de inkomsten in de verschillende deelstaten te doen toenemen, te verminderen. De lopende herziening van de federale budgettaire betrekkingen vormt een kans om het kader te versterken, onder meer door voldoende overheidsinvesteringen op alle bestuursniveaus, en vooral voor de gemeenten, te garanderen. Het huidige compromisvoorstel dat tussen de deelstaten is overeengekomen, zou tot een vereenvoudigde horizontale belastingverevening leiden. Het voorstel blijft echter vaag wat betreft het verder opsplitsen van de uitgavenbevoegdheden en slaagt er niet in de inkomstenautonomie te vergroten. Tegelijkertijd worden slechts in beperkte mate alternatieven gebruikt voor de traditionele instrumenten om vervoersinfrastructuur met overheidsmiddelen te financieren, onder meer door publiek-private partnerschappen. Bovendien vormen de complexiteit van de bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening op de verschillende overheidsniveaus, de knelpunten op het gebied van administratieve capaciteit en de ingewikkelde goedkeuringsprocedures allemaal belemmeringen voor investeringen. Een efficiënter gebruik van openbare aanbestedingen kan ook een positief effect op de investeringen hebben, want het aantal aanbestedingen dat in de hele EU wordt gepubliceerd, blijft ver onder het EU-gemiddelde.

(7) De complexiteit van het stelsel van vennootschapsbelasting blijft een hinderpaal voor particuliere investeringen en de algemene inkomstenbelasting voor vennootschappen,

met inbegrip van de lokale bedrijfsbelasting (*Gewerbesteuer*) en de solidariteitsheffing, blijft hoog. Door de lokale bedrijfsbelasting ontstaan inefficiënties omdat non-profitelementen in de belastinggrondslag zijn opgenomen. Met het belastingstelsel wordt financiering met vreemd vermogen bevoordeeld ten opzichte van financiering met eigen vermogen en de relevante indicator voor de bevoordeling van schulden (*debt bias*) was in 2015 de op zeven na hoogste van de EU. Het aandeel relatief groeivriendelijke verbruiksbelastingen en periodieke vastgoedbelastingen in de totale belastingdruk bleef tussen 2007 en 2014 stabiel op circa 28-29 %, wat laag is in vergelijking met het gemiddelde van 32-33 % in de EU. Bovendien bleef de overdrachtsbelasting een stijgende tendens vertonen en werden geen minder verstorende periodieke vastgoedbelastingen aangesproken. De maatregelen om de belastingdienst te moderniseren zijn beperkt gebleven tot de aanneming door de federale regering van wetgeving ter vereenvoudiging van de fiscale procedures. Er is nog steeds geen sprake van een automatische uitwisseling van fiscale gegevens tussen de belastingdiensten van de 16 deelstaten waardoor de fiscale controles efficiënter zouden kunnen worden. Over het algemeen leiden de structurele tekortkomingen en de vertraging bij de modernisering tot verhoudingsgewijs ondermaatse prestaties van de belastingdiensten en inefficiënties bij de belastinginning.

- (8) De financieringsvoorwaarden zijn in Duitsland over het algemeen gunstig. De durfkapitaalmarkt blijft internationaal gezien echter onderontwikkeld en fiscale randvoorwaarden kunnen de omvang ervan beperken. De toegang tot durfkapitaal verbeteren is een belangrijk element bij het bevorderen van ondernemerschap, onder meer in hightechsectoren en kennisintensieve diensten. De Duitse regering heeft een reeks maatregelen gelanceerd om de voorwaarden voor durfkapitaal te verbeteren en verdere maatregelen worden besproken. Daarnaast zou een herziening van het regelgevingskader voor durfkapitaal ervoor kunnen zorgen dat particuliere investeringen, ook van buitenlandse investeerders, gestimuleerd worden.
- (9) Er zijn weinig beleidsmaatregelen getroffen om de concurrentie in de dienstensector, met name in de vrije beroepen, te bevorderen. Duitsland is een van de lidstaten met hoge regelgevende barrières met betrekking tot diensten. De restrictieve productmarktregelgeving heeft een negatieve invloed op de prijzen en de productiviteit. Uit de lage arbeidsproductiviteit en de grote handelsmarges blijkt dat Duitsland nog veel ruimte heeft om de prestaties van de vrije beroepen te verbeteren. De problemen in de zakelijke diensten vloeien voort uit de vergunningsvereisten, de beperkingen op multidisciplinaire activiteiten, de verzekeringseisen en de vaste tarieven. Er worden ook nog steeds vereisten inzake rechtsvorm en aandeelhouderschap opgelegd. In het door Duitsland ingediende actieplan dat het resultaat is van de wederzijdse evaluatie betreffende de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen wordt maar een beperkt aantal acties voorgesteld, hoewel er duidelijk ruimte is voor meer ambitieuze voorstellen.
- (10) Hoewel de algemene arbeidsmarktprestaties zeer sterk zijn, met name met een werkloosheidsgraad die op een historisch laag peil staat, doemen vanwege de vergrijzing tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden op, die een volledig gebruik van de totale beroepsbevolking vergen. Aangezien deze trends niet alleen een uitdaging vormen voor de arbeidsmarkt, maar ook voor de houdbaarheid en de toereikendheid van het pensioenstelsel, lijken sterkere stimulansen voor latere pensionering onontbeerlijk. Het risico op armoede onder ouderen zal naar verwachting stijgen en het vervangingspercentage van de wettelijke pensioenregeling

wordt geleidelijk verlaagd, terwijl er te weinig wordt deelgenomen aan regelingen van de tweede of de derde pensioenpijler om dit risico in aanzienlijke mate te beperken. Het aantal begunstigden dat een inkomensafhankelijk minimuminkomen voor gepensioneerden krijgt, is tussen 2003 en 2014 bijna verdubbeld. De voorstellen om latere pensionering sterker aan te moedigen (*Flexi-Rente*) zijn echter nog niet geformaliseerd. Het valt nog af te wachten hoe doeltreffend ze kunnen zijn om tegengewicht te bieden aan de in 2014 ingevoerde stimulansen voor vervroegde pensionering.

- (11) Het arbeidsmarktpotentieel van bepaalde groepen, in het bijzonder vrouwen en personen met een migratieachtergrond, blijft onderbenut en er blijven negatieve arbeidsprikkels bestaan, met name voor tweede verdieners. Door de specifieke kenmerken van het belastingstelsel en de ziektekostenverzekering worden tweede verdieners ontmoedigd om aan het werk te gaan of meer uren te werken. Mede daardoor werkt een klein percentage vrouwen voltijds en behoort het aantal uren dat vrouwen gemiddeld werken tot het laagste in de EU, ondanks de hoge arbeidsparticipatie van vrouwen. Hoewel er sprake is van een kleine verschuiving van mini-jobs naar standaardbanen als neveneffect van de invoering van het minimumloon, zijn toch nog steeds ongeveer 7 miljoen werknemers in mini-jobs tewerkgesteld. Doordat mini-jobs van inkomstenbelasting – en in vele gevallen van alle socialezekerheidsbijdragen ten laste van de werknemers – zijn vrijgesteld, worden werknemers ontmoedigd om over te stappen naar een baan met een inkomen boven de drempel van 450 EUR per maand voor mini-jobs. Dit ontmoedigende effect is in vele gevallen nog sterker voor echtgenoten die onder de gezamenlijke inkomstenbelasting vallen. De positieve effecten van de lichte stijging van verschillende vergoedingen en de compensatie van de *fiscal drag* op de inkomens en de consumptie van de huishoudens kunnen grotendeels teniet worden gedaan door de hogere socialezekerheidsbijdragen ten laste van de werknemers. De belastingwig op het niveau van het minimumloon is groot in vergelijking met andere lidstaten, waardoor de inkomens aan de onderkant van de loonschaal lager uitvallen. Door de socialezekerheidsbijdragen van de werknemers of de inkomstenbelasting te verlagen, onder meer door gerichte vergoedingen of teruggaven, zou die belastingwig kleiner worden, en daardoor zouden het beschikbaar inkomen van personen met een laag loon en dus de consumptiemogelijkheden toenemen.
- (12) De grote toestroom van vluchtelingen van het voorbije jaar heeft een aantal sociale en economische gevolgen voor Duitsland. Op korte termijn zal de instroom van vluchtelingen de overheidsuitgaven doen toenemen en extra binnenlandse vraag creëren, en het bbp dus doen stijgen, maar op middellange termijn hangen de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid en de groei af van de succesvolle integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving, onder meer door educatieve ondersteuning. Deze kwestie staat hoog op de politieke agenda, zowel op het niveau van de EU als van de lidstaten, en zal van nabij worden gevolgd en geanalyseerd, onder meer in het landverslag 2017.
- (13) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Duitsland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Duitsland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels

en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.

- (14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht en is hij van mening¹¹ dat Duitsland naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (15) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Een duurzame trend van stijgende overheidsinvesteringen, met name in infrastructuur, onderwijs, onderzoek en innovatie, tot stand brengen door de beschikbare budgettaire ruimte te gebruiken en prioriteit te geven aan uitgaven. De opzet van de federale budgettaire betrekkingen verbeteren, ook om de aanhoudende onderinvesteringen van de overheid, met name op gemeentelijk niveau, aan te pakken.
2. De inefficiënties in het belastingstelsel terugdringen, met name door een herziening van de vennootschapsbelasting en de lokale bedrijfsbelasting, de belastingdienst moderniseren en het regelgevingskader voor durfkapitaal herzien. Meer maatregelen nemen om de concurrentie in de dienstensector te stimuleren, met name in de zakelijke dienstverlening en de geregementeerde beroepen.
3. Latere pensionering sterker aanmoedigen en de negatieve prikkels om te werken voor tweede verdieners elimineren. De grote belastingwig voor personen met een laag loon verkleinen en de overstap van mini-jobs naar standaardbanen vergemakkelijken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

¹¹ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.