



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 505 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Duitsland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Duitsland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Duitsland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

die op 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling van de Raad van 21 maart 2017 over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, moet Duitsland ervoor zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 is weergegeven. Investeringsmaatregelen en de ondersteuning van loongroei zullen helpen gevolg te geven aan de eerste aanbeveling van de eurozone met betrekking tot herbalancering binnen de eurozone, en verlaging van de belasting op arbeid zal helpen gevolg te geven aan de derde aanbeveling voor de eurozone voor wat betreft de werking van de arbeidsmarkt.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Duitsland³ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Duitsland bij de tenuitvoerlegging van de op 13 juli 2018 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Duitsland in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 27 februari 2019 zijn bekendgemaakt⁴. Op basis van haar analyse is de Commissie tot de conclusie gekomen dat Duitsland macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. Met name het langzaam dalende overschot op de lopende rekening blijft hoog en heeft grensoverschrijdende relevantie. Het overschot is in 2018 iets kleiner geworden in de context van een aantrekkende binnenlandse vraag en zal de komende jaren naar verwachting geleidelijk blijven dalen, ook al blijft het boven de drempelwaarde in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Het overschot valt terug te voeren op getemperde binnenlandse investeringen in vergelijking met de besparingen in zowel de particuliere als de publieke sector. Er zijn maatregelen genomen om de particuliere en de publieke investeringen te stimuleren, die dan ook aanzienlijk zijn toegenomen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de groei meer door de binnenlandse vraag wordt aangedreven. Niettemin hadden de investeringen en de consumptie als percentage van het bbp meer kunnen groeien gezien de gunstige financieringsvoorwaarden, de achterstand in de publieke investeringen, met name op gemeentelijk niveau, en de beschikbare begrotingsruimte. De loongroei is enigszins toegenomen door de krapper wordende arbeidsmarkt, hoewel de reële loongroei bescheiden blijft.
- (4) Op 16 april 2019 heeft Duitsland zijn nationale hervormingsprogramma 2019 ingediend en op 17 april 2019 zijn stabiliteitsprogramma 2019. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn

³ SWD(2019) 1004 final.

⁴ SWD(2019) 150 final.

⁵ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien en wijzigingen daarop voor te stellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. In richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance⁶, heeft de Commissie nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.

- (6) Duitsland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2019 plant de regering voor de periode 2019-2023 een begrotingsoverschot tussen $\frac{1}{2}$ en $\frac{3}{4}$ % van het bbp. Op basis van het herberekende structurele saldo⁷ zal de begrotingsdoelstelling op middellange termijn – een structureel tekort van 0,5 % van het bbp – gedurende de hele programmaperiode worden overtroffen. Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 zal de overheidsschuldquote in 2019 naar verwachting dalen tot onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp en vervolgens geleidelijk afnemen tot 51¼ % in 2023. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting een overschot vertonen van 1,1 % van het bbp in 2019 en 0,8 % van het bbp in 2020, wat hoger is dan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. De overheidsschuld blijft volgens de prognoses een sterke daling vertonen. Over het algemeen is de Raad van oordeel dat Duitsland naar verwachting in 2019 en 2020 aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Tegelijkertijd zou het belangrijk zijn om, met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, het begrotings- en het structuurbeleid te gebruiken om een aanhoudende opwaartse trend van de particuliere en publieke investeringen te realiseren, met name op regionaal en gemeentelijk niveau.
- (7) De publieke en particuliere investeringen zijn in 2018 flink gestegen, maar de investeringsquote blijft onder het gemiddelde van de eurozone. De overheidsinvesteringen zijn in 2018 nominaal met 7,7 % en in reële termen met 3,8 % gestegen, maar er zijn nog meer inspanningen nodig om de grote investeringsachterstand weg te werken, met name op het gebied van infrastructuur en onderwijs. De reële groei van de overheidsinvesteringen is de laatste drie jaar positief geweest, na een periode van negatieve groei. Dit weerspiegelt de inspanningen van de regering om de investeringen op te voeren. De investeringen op gemeentelijk niveau bleven echter lager dan de afschrijvingen, en de tot 2018 opgebouwde investeringsachterstand steeg tot 5 % van het bbp. Samen met de gunstige begrotingspositie wijst dit erop dat er ruimte is om de investeringen op alle overheidsniveaus, en met name op regionaal en gemeentelijk niveau, te verhogen. De investeringen in openbare infrastructuur worden nog steeds belemmerd door capaciteits- en planningsproblemen op gemeentelijk niveau. Er zijn maatregelen genomen om deze problemen op te lossen, maar hiermee is nog geen duurzaam tastbaar resultaat geboekt. Bovendien zijn de digitale overheidsdiensten en overheidsopdrachten voor verbetering vatbaar. De particuliere investeringen zijn aanzienlijk toegenomen, maar niet voor alle soorten activa. De investeringen in

en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, herberekend door de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

uitrusting zijn flink gestegen in reactie op een benuttingsgraad van recordhoogte. De investeringen in huisvesting blijven sterk stijgen. De bouwsector maakt nu echter melding van capaciteitsproblemen en prijsstijgingen. De utiliteitsbouw neemt in reële termen traag toe, wat doet vermoeden dat de essentiële infrastructuur geen gelijke tred houdt met de behoeften van de economie.

- (8) De overheidsuitgaven voor onderwijs, in 2017 goed voor 4,1 % van het bbp, bleven onder het Uniegemiddelde van 4,6 %. Van de totale overheidsuitgaven ging 9,3 % naar onderwijs, wat ook onder het EU-gemiddelde van 10,2 % ligt. De nationale doelstelling voor de uitgaven voor onderwijs en onderzoek – 10 % van het bbp – werd in 2017 met 9 % niet gehaald. Hoewel de onderwijsuitgaven in reële termen stegen, is de grote investeringsachterstand verder toegenomen als gevolg van de demografische ontwikkelingen. Wijzigingen in de wetgeving die rechtstreekse investeringen van de federale regering in digitaal onderwijs mogelijk maken, naast de door de deelstaten toegewezen middelen (DigitalPakt), zijn veelbelovend, al zijn de resultaten nog niet zichtbaar. Uitdagingen als toenemende studentenaantallen, lerarentekorten, digitalisering en verdere uitbreiding van voor- en vroegschoolse educatie en opvang vergen passende financiering door de overheid. Extra uitgaven voor onderwijs en onderzoek en innovatie zijn cruciaal voor vergroting van de potentiële groei en aanpassing aan de technologische verandering in Duitsland.
- (9) Duitsland heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt bij het opvoeren van zijn onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit, voornamelijk als gevolg van een toename van de uitgaven van grote ondernemingen voor onderzoek en ontwikkeling, vooral in de medium- en hightechindustrie en in het bijzonder in de automobielsector. De onderzoeks- en ontwikkelingsintensiteit van kleine en middelgrote bedrijven ligt aanzienlijk onder het EU-gemiddelde, en de achterstand wordt groter. Kleine en middelgrote bedrijven profiteren doorgaans minder van samenwerking met openbare onderzoeksinstellingen dan grote bedrijven. Deze twee factoren, die een langdurige neerwaartse trend vertonen, zijn schadelijk voor de innovatie van bedrijven. Aanvullende investeringen in onderzoek en ontwikkeling zijn niet alleen van essentieel belang om de innovatiecapaciteit in de hele economie te vergroten en de productiviteit een impuls te geven, maar ook om de overgang naar een koolstofarme en circulaire economie te vergemakkelijken, met name op het gebied van duurzaam vervoer, groene energietechnologieën, eco-innovatie en recycling, en om de prestaties van de openbare onderzoekssector en de bijdrage ervan aan deze doelstellingen verder te verbeteren.
- (10) De digitalisering van de Duitse economie vordert langzaam, en kleine en middelgrote bedrijven blijven traag bij de invoering van digitale technologieën. Duitsland loopt achter bij de uitrol van breedband met zeer hoge capaciteit (gigabitsnelheden) op nationaal niveau, en met name in plattelandsgebieden, waar meer investeringen de productiviteitsgroei zouden kunnen verbeteren. Slechts 9 % van de Duitse huishoudens heeft (medio 2018) de beschikking over hoogwaardige, op glasvezelkabels gebaseerde toegangsnetwerken, terwijl het EU-gemiddelde 30 % is. Modernisering van bestaande koperkabelnetwerken (vectoring) is nog steeds de technologische oplossing waar de grootste aanbieder de voorkeur aan geeft. Hoewel veel diensten afhankelijk zijn van zeer snelle connectiviteit, waren 23 700 bedrijvenparken in 2017 niet aangesloten op een glasvezelnetwerk, en 28 % van alle bedrijven had geen toegang tot netwerken van ten minste 50 megabits. Een gebrek aan dergelijke connectiviteit werkt remmend op de investeringen van met name kleine en middelgrote ondernemingen, waarvan er vele in plattelands- en semi-

plattlandsgebieden zijn gevestigd. Bij de uitrol van ultrasnelle (>100 Mbps) breedbandinfrastructuur in plattlandsgebieden blijft overheidsop treden van cruciaal belang, en er kunnen verschillende opties worden verkend die verder gaan dan subsidies. De prestaties op het gebied van digitale overheidsdiensten en e-gezondheid liggen ver onder het EU-gemiddelde. Slechts 43 % van de Duitse internetgebruikers heeft in 2018 elektronische overheidsdiensten gebruikt (het EU-gemiddelde is 64 %). Wat e-gezondheid betreft: 7 % van de Duitsers heeft gebruikgemaakt van online verleende gezondheids- en zorgdiensten (het EU-gemiddelde is 18 %). 19 % van de huisartsen gebruikt elektronische voorschriften (het EU-gemiddelde is 50 %).

- (11) In Duitsland moet meer worden geïnvesteerd in vervoersinfrastructuur en schone mobiliteitsoplossingen om de uitdagingen inzake mobiliteit en luchtkwaliteit aan te pakken en om matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering te ondersteunen. De uitstoot van broeikasgassen door het wegvervoer is de laatste vijf jaar toegenomen. De luchtkwaliteit in Duitsland geeft aanleiding tot ernstige bezorgdheid, vooral in stedelijke gebieden waar het verkeer zorgt voor ongeveer 60 % van de schadelijke NOx-emissies. Het vrachtvervoer zou baat hebben bij beter ontwikkelde intermodale oplossingen. De auto blijft verreweg het meest gebruikte vervoermiddel voor het dagelijkse woon-werkverkeer. Gemiddeld staan de mensen 30 uur per jaar in de file. De kosten van verkeersopstoppingen en het zoeken naar parkeerplaatsen bedragen naar raming 110 miljard EUR per jaar, ofwel ongeveer 4 % van het bbp van Duitsland. Het aantal voertuigen met alternatieve brandstoffen blijft laag, al stijgt het aantal nieuwe registraties het sterkst. Autodelen en carpooling zijn nog steeds sterk onderbenut. Er zijn ook aanzienlijke publieke en private investeringen nodig met het oog op nieuwe toeleveringsketens voor accu's en kritieke grondstoffen.
- (12) De elektriciteitsnetten van Duitsland passen zich langzaam aan de productie van hernieuwbare energie aan. Aanzienlijke investeringen in transmissie- en distributienetten blijven noodzakelijk. Flinkke vertragingen bij de uitvoering van een groot aantal projecten hebben aanzienlijke kosten voor de Duitse en Europese elektriciteitsnetten en elektriciteitsmarkten meegebracht. Van de 1800 km aan netprojecten die in de Energieleitungsausbaugesetz van 2009 werden genoemd, was in het tweede kwartaal van 2018 slechts ongeveer 800 km uitgevoerd, deels als gevolg van maatschappelijke weerstand. Vertragingen bij de uitbreiding van het net leiden tot hogere congestiekosten en meer verstoringen in het functioneren van de markt, zowel in Duitsland als in andere landen. Investeringen in energienetten die sectorkoppeling, diversificatie en een passende netinfrastructuur bevorderen, zijn van cruciaal belang voor de flexibiliteit van het energiesysteem en voor een betere integratie van verschillende sectoren van de economie met het oog op de verwezenlijking van de energie- en klimaatdoelstellingen.
- (13) Huisvesting in Duitsland is minder betaalbaar geworden. Sinds 2015 zijn zowel de huren als de huizenprijzen sneller gestegen dan de langetermijngemiddelden, met name in grote steden. In 2017 ging 20 % van de 65-plussers in Duitsland gebukt onder buitensporig hoge huisvestingskosten (d.w.z. dat de totale huisvestingskosten meer dan 40 % van hun beschikbare inkomen bedroegen), tegenover 10 % van de Europese 65-plussers. Voor de bevolkingsgroep met het laagste inkomen lag de bovenmatige uitgave aan huisvesting 10 procentpunten boven het EU-gemiddelde van 35,3 %. De regering reageerde hierop met maatregelen zoals een "rem" op huurverhogingen (*Mietpreisbremse*) en een subsidieregeling voor de aankoop van onroerend goed (*Baukindergeld*), en met een wijziging van de basiswetgeving om de federale overheid in staat te stellen de sociale woningbouw financieel te ondersteunen. Desondanks blijft

de oplevering van nieuwe woningen aanzienlijk achter bij de vraag en ook ruim onder de regeringsdoelstelling van 375 000 per jaar. Wellicht zijn verdere maatregelen nodig, zoals versnelling van de bouw van sociale woningen, verbetering van de vervoersopties en hervorming van de grondgebruik- en bouwregelgeving.

- (14) Duitsland heeft veel voordeel gehad van de integratie in de eengemaakte markt en speelt een belangrijke rol bij de verdere ontwikkeling ervan. De belemmeringen voor de concurrentie in de sector zakelijke dienstverlening in Duitsland blijven echter hoog in vergelijking met andere EU-lidstaten. Dit betreft diverse gebieden, waaronder gereglementeerde beroepen zoals architect, ingenieur en jurist, waar regelgevingsbeperkingen zoals voorbehouden activiteiten en gereglementeerde prijzen en vergoedingen een verstikkende werking hebben op de concurrentie. Ook voor niet-gereglementeerde zakelijke diensten gelden in vergelijking met andere lidstaten echter meer beperkingen inzake het algemene ondernemingsklimaat. Veranderingen in de regelgeving voor zakelijke diensten ter vergroting van de concurrentie zouden de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen en economische activiteit een impuls geven.
- (15) Na enkele verbeteringen in de voorgaande jaren is het afgelopen jaar weinig vooruitgang geboekt bij de hervorming van het Duitse belastingstelsel ter bevordering van binnenlandse particuliere investeringen en groei. Het belastingstelsel blijft ingewikkeld, verstoort de besluitvorming, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsmarktparticipatie, investeringen en financiering, en zou doeltreffendere prikkels kunnen bieden voor investeringen en consumptie. De meeste vooruitgang is geboekt op het gebied van de belasting op arbeid, maar dit blijkt nog niet uit de cijfers. Er is nog steeds ruimte om de verstorende belasting op arbeid te verminderen door een verschuiving naar inkomstenbronnen die bevorderlijker zijn voor inclusieve en duurzame groei. De belasting op inkomsten uit arbeid in 2018 (de belastingwig) behoorde nog steeds tot de hoogste in de EU, voor zowel mensen met een modaal inkomen als mensen met een laag inkomen. De socialezekerheidsbijdragen van werknemers zijn in vergelijking met andere landen bijzonder hoog. Over het geheel genomen maken de socialezekerheidsbijdragen ongeveer twee derde van de belastingwig uit en de inkomstenbelasting een derde. De inkomsten uit milieubelastingen als percentage van het bbp behoren daarentegen tot de laagste in de EU. De kapitaalkosten en het gemiddelde effectieve vennootschapsbelastingtarief, dat van regio tot regio varieert, behoren tot de hoogste in de EU. Dit tarief bedroeg namelijk 28,8 % (nationaal gemiddelde), terwijl het EU-gemiddelde op 20 % lag. Door de wisselwerking tussen de vennootschapsbelasting, de bedrijfsbelasting (*Gewerbesteuer*) en de solidariteitsheffing is het vennootschapsbelastingstelsel complex, zijn er hoge kosten voor de belastingdienst mee gemoeid en werkt het verstrend op het niveau en de locatie van investeringen. Daarnaast verstoort de vennootschapsbelasting financieringsbesluiten ten voordele van schuldfinanciering, die volgens de gegevens van 2017 de op twee na hoogste in de EU was. Een verlaging van de kapitaalkosten voor eigen vermogen zou de particuliere investeringen kunnen verhogen en de betrekkelijk onderontwikkelde markt voor durfkapitaal kunnen aanzwengelen.
- (16) De arbeidsmarkt blijft sterk, maar het arbeidsmarktpotentieel van sommige groepen wordt onderbenut. De arbeidsparticipatie in de leeftijdsgroep 20-64 jaar bedroeg 79,9 % in het vierde kwartaal van 2018, een van de hoogste in de EU. De werkloosheid was begin 2019 lager dan ooit, namelijk 3,2 %. De hoge vacaturegraad en het tekort aan arbeidskrachten doen zich steeds sterker voelen en hebben in

sommige regio's en sectoren een aanzienlijke remmende werking op de productie. Toch wordt er onvoldoende gebruik gemaakt van het arbeidsmarktpotentieel van sommige groepen, zoals vrouwen en mensen met een migratieachtergrond. Het percentage vrouwelijke deeltijdwerkers is met 46,7 % zeer hoog. De belastingen op arbeid in Duitsland blijven relatief hoog, ook voor laagbetaalden. De bijzondere regels voor de gezamenlijke inkomstenbelasting voor gehuwde paren (*Ehegattensplitting*) stimuleren meeverdieners niet om duidelijk meer te gaan werken. De arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond is aanzienlijk lager dan die van autochtonen. Vooral bij vrouwen is het verschil groot. Er zijn maatregelen genomen om de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt te ondersteunen, maar er blijven uitdagingen, zoals hun gebrekkige beheersing van het Duits, ontbrekende of niet-overdraagbare kwalificaties, zorgtaken voor kinderen en familieleden, en gebrek aan ervaring met informele regels op de Duitse arbeidsmarkt.

- (17) Duitsland heeft meer last van de pensionering van de babyboomgeneratie dan andere EU-landen. Op lange termijn zal deze demografische verandering de Duitse overheidsfinanciën onder druk zetten, waardoor de toereikendheid van de pensioenen in het gedrang kan komen en meer ouderen (65-plussers) met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd. Nu is dat aantal nog beperkt. Tegen 2040 zal het land naar verwachting worden geconfronteerd met een van de grootste stijgingen in de EU van de uitgaven voor overheidspensioenen in verhouding tot het bbp (plus 1,9 procentpunt van het bbp), terwijl het uitbetalingspercentage van het overheidspensioen met 4,4 procentpunten zal dalen tot 37,6 %, volgens het vergrijzingsverslag 2018 (Europese Commissie, 2018d). Dankzij recente pensioenhervormingen krijgen bepaalde groepen nu meer pensioen, maar het is niet duidelijk of de sociale voordelen in verhouding staan tot de aanzienlijke budgettaire kosten. De regering heeft ook een "dubbele stopstreep" (*doppelte Haltelinie*) vastgesteld: een maximale pensioenbijdrage van 20 % en minimale inkomensvervangingspercentages van 48 % tot 2025. Voor de inachtneming van deze limieten zullen naar verwachting aanzienlijke budgettaire transfers nodig zijn, zodat de last voor jongere generaties verder toeneemt. Bovendien blijft de toereikendheid van het pensioeninkomen van werknemers met een laag inkomen een probleem.
- (18) Ondanks het toenemende tekort aan arbeidskrachten blijft de reële loongroei bescheiden, terwijl de nominale lonen in 2018 met 3,1 % zijn gestegen. De algemene loongroei in 2018, die ook iets boven de productiviteitsgroei lag, is onder meer het gevolg van het feit dat de werkgelegenheid vooral bij beterbetaalde voltijdbanen is toegenomen en het aandeel van de mini-jobs in de totale werkgelegenheid is afgenomen. De dekkingsgraad van de collectieve onderhandelingen nam (van 2016 tot 2017 met 2 procentpunten) verder af tot 49 % in het westen en 34 % in het oosten. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen sectoren. In de overheidssector en de industrie vallen veel mensen onder de cao, maar in de dienstensector veel minder. Laagbetaalde werknemers hebben over het algemeen geprofiteerd van het minimumloon dat in 2015 is ingevoerd. De uurlonen aan de onderkant van de loonverdeling, met name de twee laagste loondecielen, zijn aanzienlijk gestegen. Het aandeel laagbetaalden, dat in 2017 22,5 % bedroeg, ligt echter nog steeds duidelijk boven het EU-gemiddelde. Het aantal mensen met alleen een mini-job daalde in de periode 2010-2018 met 6,8 % en het aantal banen met sociale zekerheid steeg in dezelfde periode met ongeveer 18,1 %. Verbetering van de voorwaarden die bevorderlijk zijn voor de loongroei, zou goed zijn voor de binnenlandse vraag en bijdragen aan herbalancering van de eurozone.

- (19) De opwaartse sociale mobiliteit in het onderwijs is laag in Duitsland. Uit nationale bronnen blijkt dat er weinig vooruitgang is geboekt bij het terugdringen van de invloed van de sociaal-economische achtergrond op de onderwijsresultaten. Duitsland heeft een goede staat van dienst met betrekking tot de integratie van recent aangekomen migranten en vluchtelingen in onderwijs en opleiding. Mensen met een migratieachtergrond ondervinden doorgaans echter grotere problemen dan autochtonen (bijv. meer voortijdige schoolverlaters en moeilijkheden om een leerlingplaats te vinden). Gezien de steeds heterogenere klassen moeten grote inspanningen worden verricht om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, terwijl het tekort aan leerkrachten toch al aanzienlijk is. De deelname van werknemers aan volwassenenonderwijs is een punt van zorg voor de toekomstige arbeidsmarktprestaties van werknemers, met name voor de 7,5 miljoen mensen die niet beschikken over basisvaardigheden op het gebied van lezen en schrijven.
- (20) Hoewel het aantal met armoede of sociale uitsluiting bedreigde mensen sinds de piek in 2014 is gedaald, blijft er sprake van uitdagingen op het gebied van gelijke kansen. Zo lag in 2017 het risico op armoede of sociale uitsluiting voor kinderen van laagopgeleiden 67 procentpunt hoger dan voor kinderen van hoogopgeleiden. Deze kloof is aanzienlijk groter dan de gemiddelde kloof in de EU (53,9 procentpunt).
- (21) De programmering van de EU-middelen voor de periode 2021-2027 kan helpen een aantal van de in de aanbevelingen geconstateerde lacunes aan te vullen, met name op de gebieden die in bijlage D bij het landverslag⁸ worden genoemd. Zo zou Duitsland optimaal gebruik kunnen maken van die middelen met betrekking tot de genoemde sectoren, rekening houdend met regionale verschillen.
- (22) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Duitsland verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 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 begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (23) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en is hij van mening dat Duitsland naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (24) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2019 en het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. Met inachtneming van de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn het begrotings- en het structuurbeleid gebruiken om een aanhoudende opwaartse trend van de particuliere en publieke investeringen te realiseren, met name op regionaal en gemeentelijk niveau. Het investeringsgerelateerde economische beleid focussen op onderwijs; onderzoek en innovatie; digitalisering en breedband met zeer hoge

⁸ SWD(2019) 1004 final.

capaciteit; duurzaam vervoer, alsook energienetwerken en betaalbare huisvesting, rekening houdend met regionale verschillen. De belasting verschuiven van arbeid naar bronnen die bevorderlijker zijn voor inclusieve en duurzame groei. De concurrentie in zakelijke diensten en gereguleerde beroepen versterken.

2. Verminderen van de factoren die ontmoedigen om meer uren te werken, inclusief de hoge belastingwig voor met name laagbetaalden en tweede verdiemers. Maatregelen nemen om de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te waarborgen en tegelijkertijd de toereikendheid ervan te garanderen. De voorwaarden voor hogere loongroei versterken, terwijl rekening wordt gehouden met de rol van de sociale partners. De onderwijsresultaten en vaardigheden van kansarme groepen verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter