

RÅDETS HENSTILLING**af 13. juli 2018****om Tysklands nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2018**

(2018/C 320/05)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer ⁽²⁾, særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2018 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 22. marts 2018 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Tyskland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dato vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 22. marts 2018. Den 14. maj 2018 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ⁽³⁾ («henstillingen vedrørende euroområdet»).
- (2) Da Tyskland har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union bør Tyskland sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 1 og 2 nedenfor.
- (3) Den 7. marts 2018 blev landerapporten for Tyskland 2018 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Tysklands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 11. juli 2017 ⁽⁴⁾, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ EUT C 179 af 25.5.2018, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 261 af 9.8.2017, s. 1.

opfyldelsen af Tysklands nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 7. marts 2018. Kommissionen konkluderede i sin analyse, at Tyskland er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Navnlig det vedvarende store overskud på betalingsbalancens løbende poster har betydning ud over landegrænserne og afspejler den i forhold til opsparingen afdæmpede investeringsaktivitet i både den private og den offentlige sektor. Overskuddet, som primært er over for lande uden for Unionen, er blevet en smule mindre siden 2016 og forventes at falde gradvis som følge af øget indenlandsk efterspørgsel i de kommende år, selv om det forbliver på et historisk højt niveau i prognoseperioden. Selv om væksten nu lader til i højere grad at blive drevet af den indenlandske efterspørgsel, udgør både forbrug og investeringer en beskedent andel af BNP på trods af de gunstige konjunkturer og finansieringsvilkår og behovet for infrastrukturinvesteringer, som der er finanspolitisk råderum til. Der er truffet en række foranstaltninger til at styrke de offentlige investeringer, men disse har endnu ikke medført en varig positiv udvikling i de offentlige investeringer opgjort som en andel af BNP. Fremskridtet med at efterleve henstillinger på andre områder har også været begrænset.

- (4) Tyskland fremlagde den 30. april 2018 sit nationale reformprogram for 2018 og den 19. april 2018 sit stabilitetsprogram for 2018. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (»ESI-fondene«) for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ⁽¹⁾ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.
- (6) Tyskland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten og omfattet af gældsreglen. I sit stabilitetsprogram for 2018 forventer regeringen et budgetoverskud på mellem 1 og 1,5 % af BNP i perioden 2018-2021. Den mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP er fortsat opfyldt med en margen i hele programperioden. Den offentlige gældskvote forventes ifølge stabilitetsprogrammet at falde gradvist til 53 % i 2021. I stabilitetsprogrammet nævnes og beskrives en række planlagte foranstaltninger fra koalitionsaftalen fra marts 2018, der svarer til omkring 1,5 % af BNP i perioden 2018-2021, men disse er endnu ikke medtaget i stabilitetsprogrammets fremskrivninger, da de endnu ikke er vedtaget. Det makroøkonomiske scenarie bag budgetfremskrivningerne, som ikke er blevet godkendt af et uafhængigt organ, er realistisk ⁽²⁾. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2018 forventes den strukturelle saldo at opvise et overskud på 1,2 % af BNP i 2018 og 1,0 % af BNP i 2019, hvilket er over den mellemfristede budgetmålsætning. Den offentlige gældskvote forventes at falde støt. Rådet er af den generelle opfattelse, at Tyskland ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten i 2018 og 2019. Samtidig er der under overholdelse af den mellemfristede målsætning råderum til at benytte finans- og strukturpolitikken til at opnå en varig opadgående tendens for så vidt angår offentlige og private investeringer, særligt i uddannelse, forskning og innovation.
- (7) De reale offentlige investeringer steg kraftigt i perioden 2015-2017. Denne tendens afspejler regeringens indsats for at styrke investeringerne. Der er kommet gang i de offentlige investeringer, men målt i forhold til BNP er stigningen stadig beskedent, og der er fortsat et betydeligt efterslæb på kommunalt niveau, som skønnes at være på 4 % af BNP. Den offentlige kapitalbeholdning er som følge af den negative nettoinvestering på kommunalt niveau (ca. 6 mia. EUR årligt i 2010-2016) stadig faldende målt i forhold til BNP. Det ville kræve yderligere offentlige investeringer på 0,3 % af BNP hvert år i de kommende ti år at indhente investeringsefterslæbet på kommunalt niveau. Investeringerne som procentdel af den offentlige sektors kapitalbeholdning og de offentlige investeringer som procentdel af de offentlige udgifter ligger under gennemsnittet i euroområdet. Et serviceorgan, der er oprettet for at støtte offentlige investeringer på kommunalt niveau, blev operationelt i 2017, men der er behov for en yderligere indsats for at afhjælpe investeringsefterslæbet. Sammen med den gunstige budgetstilling tyder dette på, at der er råderum til at øge investeringerne på alle forvaltningsniveauer, navnlig på regionalt og kommunalt niveau.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ I henhold til forbundsregeringens forordning vedrørende økonomiske prognoser (*Vorausschätzungsverordnung*), der blev vedtaget af økonomi- og energiministeriet efter aftale med finansministeriet, og som har virkning fra juli 2018, er projektgruppen »den fælles økonomiske prognose« (*Gemeinschaftsdiagnose*) blevet udpeget som det uafhængige organ, der har ansvaret for vurderingen af de økonomiske prognoser, der ligger til grund for udkastene til budgetplaner og stabilitetsprogrammerne i henhold til loven om økonomiske prognoser (*Vorausschätzungsgesetz*).

- (8) De offentlige udgifter til uddannelse var fortsat på 4,2 % af BNP i 2016, hvilket er under EU-gennemsnittet på 4,7 %. Udgifterne til uddannelse og forskning var i 2016 på 9,0 % af BNP, hvorved det nationale mål på 10 % af BNP ikke blev nået. Dette svarer til et anslået investeringsunderskud på ca. 33 mia. EUR. Selv om udgifterne til uddannelse er steget i faste priser, er der fortsat et betydeligt investeringsefterslæb. Samtidig vil udfordringer såsom det stigende antal studerende, manglen på lærere og den yderligere udbygning af førskoleundervisning og børnepasning kræve en passende offentlig finansiering. Yderligere udgifter til uddannelse og til forskning og innovation er af afgørende betydning for Tysklands vækstpotentiale.
- (9) Digitaliseringen af den tyske økonomi skrider kun langsomt frem, og landet står over for betydelige udfordringer. Med hensyn til tilgængeligheden af næste generation af hurtigt internet (op til 30 Mbit/s) er der en klar digital kløft mellem by og land (kun 54 % af landdistrikterne har adgang). Også hvad angår bredbåndsnet med meget høj kapacitet (> 100 Mbit/s), er Tyskland langt bagud. Kun en lille del af Tysklands område (7,3 %) har adgang til fiberbaseret internet med høj ydeevne, i forhold til et EU-gennemsnit på 26,8 %. Modernisering af de eksisterende kobbernet (»vectoring«) er fortsat den markedsdominerende, etablerede operatørs foretrukne teknologiske løsning. Mange tjenesteydelser er afhængige af højhastighedsforbindelser, og i 2017 var 25,3 % af de tyske virksomheder af den opfattelse, at deres internetforbindelser er for langsomme i forhold til deres faktiske forretningsmæssige behov. En mangel på sådanne hurtige forbindelser bremser investeringerne, navnlig for små og mellemstore virksomheder, der ofte er beliggende i landdistrikter og overgangszoner mellem by og land. Også resultaterne inden for digitale offentlige tjenester og e-sundhed ligger under EU-gennemsnittet.
- (10) Erhvervslivets investeringer i forskning og udvikling er stigende, og Tyskland er tæt på at nå sit Europa 2020-mål for forsknings- og udviklingsintensitet. Investeringsaktiviteten er imidlertid i stigende grad koncentreret i store virksomheder og i fremstillingsvirksomheder på mellemhøjt og højt teknologisk niveau, mens bidraget fra små og mellemstore virksomheder er faldende. Der er truffet en række foranstaltninger til at styrke iværksætteriet, især ved at tiltrække private investeringer i risikovillig kapital. Tysklands venturekapitalmarked er imidlertid stadig mindre udviklet end i andre førende innovationslande på verdensplan.
- (11) På trods af nogle forbedringer i de senere år er Tysklands skattesystem fortsat ineffektivt, navnlig fordi det er kompliceret og forvrider beslutningstagningen, f.eks. vedrørende investeringer, finansiering og deltagelse på arbejdsmarkedet. Tyskland anvender i forholdsvis høj grad direkte beskatning til at øge indtægterne, og der er muligheder for at mindske den direkte beskatning, der har en forvriddende effekt, eller at omlægge den til skatter på fast ejendom, arv og forbrug, der har en mindre forvriddende effekt. Skatter og socialsikringsbidrag på lønindkomst var de sjettehøjeste i Unionen i 2015. Kapitalomkostningerne og den gennemsnitlige faktiske selskabsskattesats, der varierer fra region til region, er blandt de højeste i Unionen (nationalt gennemsnit på 28,2 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 20,9 %). Som følge af samspillet mellem selskabsskat, erhvervsstat og solidaritetsbidraget er selskabsbeskatningen kompleks, den forårsager høje omkostninger i forbindelse med skatteforvaltningen, og den forvrider investeringernes niveau og placering. Desuden forvrider selskabsskatten finansieringsbeslutninger, idet den fremmer lånefinansiering. Denne forvriddende effekt er den syvendestørste i Unionen. En sænkning af kapitalomkostningerne for egenkapital kunne øge de private investeringer og styrke det relativt underudviklede venturekapitalmarked. Desuden er reglerne om fremførsel af underskud stadig forholdsvis strenge, idet beløbet er begrænset til 60 % af den skattepligtige indkomst i et givet år.
- (12) Lovgivningen i Tyskland er stadig meget restriktiv, navnlig hvad angår erhvervstjenester, lovregulerede erhverv og de administrative formaliteter i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. Der er væsentlige begrænsninger, bl.a. hvad angår retlig form og ejerforhold. Virksomhedernes udskiftningshastighed i vigtige sektorer for forretningsservice som f.eks. advokat-, revisions-, arkitekt- og ingeniørvirksomhed ligger under EU-gennemsnittet, mens bruttooverskuddet i forhold til omsætningen i disse sektorer ligger over gennemsnittet, hvilket tyder på et lavere konkurrencepres. Da tjenesteydelser fungerer som mellemprodukter, fører en mindre restriktiv regulering af tjenesteydelser til en stigning i produktiviteten i efterfølgende led, der gør intensiv brug af tjenesteydelser.
- (13) Resultaterne på Tysklands arbejdsmarked har været overordentlig gode. Arbejdsløsheden faldt i fjerde kvartal 2017 til et rekordlavt niveau på 3,6 %, og beskæftigelsen nåede op på 79,8 %. Ungdomsarbejdsløsheden er med 6,8 % i 2017 blandt de laveste i Unionen. Tyskland oplever i stigende grad mangel på faglært arbejdskraft, mens arbejdsstyrkepotentialet for visse grupper fortsat er underudnyttet. Andelen af deltidsarbejdende, navnlig kvinder, personer med indvandrerbaggrund og personer med omsorgsforpligtelser, er blandt de højeste i Unionen. For kvinder skyldes dette manglende incitamenter til at forøge arbejdstiden kombineret med manglen på tilstrækkelige børnepasningsmuligheder og heldagsskoler. Særlige skatteregler, navnlig for sekundære forsørgere og lavtlønnede, samt fastlåsningsvirkningerne af beskatningsgrænsen for minijobs på 450 EUR mindskede yderligere

incitamenterne til at forøge arbejdstiden. Tyskland har en af de højeste skattekiller for lavtlønnede, hvoraf de fleste er kvinder. Den høje andel af deltidsbeskæftigede kvinder betyder, at den kønsbestemte forskel i deltidsbeskæftigelse er en af de største i Unionen (37,5 % i forhold til et EU-gennemsnit på 23,1 %). Dette bidrager til et meget stort løngab mellem mænd og kvinder i Tyskland.

- (14) På trods af en rekordlav arbejdsløshed og et stort antal ledige stillinger steg de nominelle lønninger i 2017 kun moderat, nemlig med 2,4 %. Denne relativt moderate stigning skyldes til dels de langsomme produktivitetstigninger i servicesektoren, den ringe brug af kollektive overenskomster i nogle sektorer samt en nedgang i den strukturelle arbejdsløshed. Reaktionen på den stigende inflation var begrænset, og væksten i reallønnen faldt fra 1,8 % i 2016 til 0,7 % i 2017. De kollektive overenskomster, der blev afsluttet i begyndelsen af 2018, kan føre til en tiltagende lønvækst; udviklingen på dette område skal overvåges. Andelen af lavtlønnede er fortsat høj, og i de lavere løndeciler er der plads til en forhøjelse af antallet af arbejdstimer. Den øgede indvandring har ikke forhindret en lønvækst i lavtlønssegmenterne. Indførelsen af den lovbestemte mindsteløn i 2015 og forhøjelsen af denne i 2017 har ført til, at lønningerne på det nederste trin af lønskalaen er steget. Ud over lønforhøjelser fokuserer arbejdsmarkedets parter i de igangværende overenskomstforhandlinger på en mere fleksibel arbejdstid.
- (15) Tyskland har generelt et solidt socialsikringssystem. Andelen af den samlede befolkning, der er i risiko for fattigdom, steg imidlertid støt indtil 2015, før tendensen vendte lidt i 2016. Indkomstuligheden begyndte ligeledes at falde i 2015, hvor kvintilsatsen for indkomster faldt en smule som følge af en forbedring af indkomsterne for husholdninger med lav indkomst. Den seneste forbedring i fattigdom blandt personer i arbejde i 2016 var også begrænset og kom kun mænd til gode.
- (16) Tyskland kan forbedre ældre arbejdstageres tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket ville øge ældres indkomst, øge den potentielle produktion, støtte tilpasningen til et presset arbejdsmarked og mindske behovet for opsparing til alderdommen af forsigtighedshensyn. Risiciene for den finanspolitiske holdbarhed er i øjeblikket lave, hvilket hovedsageligt skyldes et relativt højt overskud på den primære saldo. Alligevel forventes pensionsudgifterne i Tyskland ifølge rapporten fra 2018 om befolkningens aldring at være blandt de stærkest stigende i Unionen frem til 2070. Risikoen for fattigdom blandt ældre (dvs. personer over 65 år) lå i 2016 med 17,6 % over EU-gennemsnittet på 14,7 %. Som følge af den fremtidige forringelse af pensionernes tilstrækkelighed forventes en forøget risiko for fattigdom i alderdommen, navnlig for lavtlønnede, personer med atypiske kontrakter og personer med afbrydelser i deres arbejdsliv. Forskellen mellem mænds og kvinders pension er blandt de største i Unionen. Selv om beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere i aldersgruppen 60-64 år (58,4 % i 2017) var blandt de højeste i Unionen, lå beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere i aldersgruppen 65-69 kun i den midterste tredjedel af medlemsstaterne (16,1 %).
- (17) Den socioøkonomiske baggrund har stadig en betydelig indflydelse på de uddannelsesmæssige resultater og integrationen på arbejdsmarkedet. Ifølge programmet for international elevevaluering (PISA) fra 2015 bidrager denne faktor inden for naturfag til, at der mellem den laveste og den højeste kvartil af samfundet er en forskel i resultaterne på tre års skolegang. Nationale data bekræfter den høje grad af sammenhæng også for grundskoleuddannelsen. Der er særlige udfordringer for elever med migrantbaggrund. I forhold til elever, der er født i landet, er det langt mere sandsynligt, at de opnår dårlige resultater i de grundlæggende færdigheder, forlader skolen tidligt eller falder fra på universitetet. Endvidere udnyttes arbejdsmarkedspotentialet for personer med migrantbaggrund ikke fuldt ud. I 2017 var beskæftigelsesfrekvensen for tredjelandsstatsborgere (i aldersgruppen 20-64 år) mere end 27 procentpoint lavere end blandt tyske statsborgere (32 procentpoint lavere blandt kvindelige tredjelandsstatsborgere). Arbejdstageres deltagelse i voksenuddannelse er bekymrende for arbejdsstyrkens fremtidige muligheder på arbejdsmarkedet, især for de 7,5 millioner lavtuddannede voksne, der ikke har grundlæggende læse- og skrivefærdigheder.
- (18) Som led i det europæiske semester 2018 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Tysklands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2018. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2018, det nationale reformprogram for 2018 samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Tyskland i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Tyskland, men også til, i hvilket omfang de overholder EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (19) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Tysklands stabilitetsprogram for 2018 og er af den opfattelse ⁽¹⁾, at Tyskland ventes at overholde stabilitets- og vækstpacten.

⁽¹⁾ I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

- (20) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2018 og stabilitetsprogrammet for 2018. Dets henstillinger fremsat efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 og 2 nedenfor,

HENSTILLER, at Tyskland i 2018 og 2019 træffer foranstaltninger med henblik på:

1. Under overholdelse af den mellemlistede målsætning at benytte finans- og strukturpolitikken til at opnå en varig opadgående tendens for så vidt angår offentlige og private investeringer — især i uddannelse, forskning og innovation — på alle forvaltningsniveauer, navnlig på regionalt og kommunalt plan. Øge indsatsen for at sikre landsdækkende tilgængelighed af bredbåndsnet med meget høj kapacitet. At gøre skattesystemet mere effektivt og investeringsvenligt. At styrke konkurrencen inden for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv.
2. At mindske de negative incitamenter til at arbejde flere timer, herunder den høje skattebyrde, især for lavtlønnede og sekundære forsørgere. At træffe foranstaltninger til at fremme et længere arbejdsliv. At skabe betingelser, der fremmer en højere lønvækst, og samtidig tage hensyn til den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller. At forbedre de uddannelsesmæssige resultater og kvalifikationsniveauerne for dårligt stillede grupper.

Udfærdiget i Bruxelles, den 13. juli 2018.

På Rådets vegne
H. LÖGER
Formand
