



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Tysklands nationale reformprogram for 2016
og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2016**

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Tysklands nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2016

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 politikker¹, 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 ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale 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 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶, hvori Tyskland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 326 final.

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

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

politik i euroområdet⁷. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet. 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 denne henstilling.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Tyskland 2016⁸ offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Tysklands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Tysklands nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 vedtog Kommissionen en meddelelse⁹ om resultaterne af den dybdegående undersøgelse. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Tyskland er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Særligt det store og vedvarende overskud på betalingsbalancens løbende poster afspejler overskydende besparelser og beskedne investeringer i både den private og den offentlige sektor. Ringe indenlandsk investering hæmmer vækstpotentialet, og stor afhængighed af udenlandsk efterspørgsel indebærer makroøkonomiske risici i betragtning af den beskedne udenlandske efterspørgsel. På grund af sin størrelse har overskuddet på betalingsbalancens løbende poster også negative konsekvenser for de økonomiske resultater i euroområdet. En korrektion heraf i form af øgede investeringer ville øge Tysklands vækstpotentiale og bidrage til den økonomiske genopretning i euroområdet.
- (3) Den 15. april 2016 afleverede Tyskland sin 2016-opdatering af stabilitetsprogrammet og den 29. april 2016 sit nationale reformprogram. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen 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 denne bestemmelse i retningslinjer for gennemførelsen af de tiltag, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring¹⁰.
- (5) Tyskland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og omfattes af overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. I sit stabilitetsprogram for 2016 planlægger regeringen overordnet set en afbalanceret budgetstilling i perioden 2016-2020. Den mellemfristede budgetmålsætning, som er et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP, er fortsat opfyldt for hele programperioden. I henhold til stabilitetsprogrammet forventes den offentlige gældskvote gradvist at falde til 59,5 % i 2020. Det makroøkonomiske scenarie bag budgetfremskrivningerne, som ikke er blevet godkendt af et uafhængigt organ, er realistisk. Baseret på Kommissionens forårsprognose for 2016 forventes den

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

strukturelle saldo i 2016 og 2017 at opvise et overskud på 0,4 % af BNP, hvilket ligger over den mellemfristede budgetmålsætning. Mulige fremtidige afvigelser, herunder for at tage hensyn til offentlige investeringsbehov, vil blive vurderet på grundlag af kravet om at holde den strukturelle saldo på linje med den mellemfristede budgetmålsætning. Bruttogælden forventes at falde støt til under kravene i gældsreglen. Dette giver mulighed for at øge de offentlige investeringer. På grundlag af sin vurdering af stabilitetsprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose fra 2016 er det Rådets opfattelse, at Tyskland forventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten.

- (6) Selv om forbundsregeringen har vedtaget flere tiltag, som skal øge investeringerne i infrastruktur i de kommende år, lader disse midler stadig hverken til at skabe en stabil stigning i de offentlige investeringer eller opfylde behovet for infrastrukturinvesteringer. De samlede udgifter til uddannelse og forskning er kun steget lidt over de seneste år og har muligvis ikke nået det nationale mål på 10 % af BNP i 2015. Fortsatte investeringer i uddannelse, forskning og innovation er afgørende for at sikre Tysklands konkurrenceevne i fremtiden. Da budgettet forventes fortsat at være overordnet og strukturelt afbalanceret i 2016-2017 vil der fortsat være tilstrækkeligt finanspolitisk råderum til at øge de offentlige investeringer uden at overtræde stabilitets- og vækstpactens bestemmelser og den nationale gældsbremse. En reform af pensionssystemet ville bidrage til at sikre de offentlige financers bæredygtighed på længere sigt. De nuværende finanspolitiske udligningsmekanismer er komplekse og har tendens til at mindske incitamenterne til at forbedre indtægterne i de enkelte delstater. Den igangværende revision af de finanspolitiske relationer mellem forbundsmyndighederne og delstaterne giver mulighed for at styrke rammerne, bl.a. ved at sikre tilstrækkelige offentlige investeringer på alle forvaltningsniveauer, særligt i kommunerne. Det foreliggende kompromisforslag, som delstaterne er blevet enige om, ville indebære forsimplet horisontal finanspolitisk udligning. Forslaget er dog fortsat vagt med hensyn til yderligere udskillelse af beslutningskompetence vedrørende udgifter og øger ikke autonomien for så vidt angår indtægter. Samtidig anvendes alternativer til traditionel statsfinansiering af transportinfrastruktur, herunder gennem offentlig-private partnerskaber, kun i begrænset omfang. Derudover udgør kompleks fordeling af planlægningsansvaret på tværs af de forskellige forvaltningsniveauer, flaskehalse i den administrative kapacitet og komplicerede godkendelsesprocedurer hindringer for investeringer. En mere effektiv anvendelse af offentlige udbud ville også påvirke investeringerne positivt, fordi antallet af udbud, som offentliggøres i hele EU, fortsat ligger langt under EU-gennemsnittet.
- (7) Selskabsbeskatningssystemets kompleksitet er fortsat en hindring for investeringer i den private sektor, og den samlede selskabsskat, herunder den kommunale selskabsskat (*Gewerbesteuer*) og solidaritetsbidraget, er fortsat høj. Den kommunale selskabsskat medfører skævheder, fordi elementer, der ikke giver værdi, medtages i skattegrundlaget. Skattesystemet begunstiger finansiering gennem låntagning frem for gennem egenkapital, og den relevante indikator for de "gældsfremmende virkninger" viste i 2015 den ottende højeste værdi i EU. Den andel af den samlede beskatning, som består af relativt vækstfremmende forbrugsafgifter og løbende ejendomsskatter, lå i perioden fra 2007 til 2014 stabilt på 28-29 %, hvilket er lavere end EU-gennemsnittet på 32-33 %. Desuden har man fortsat tendensen med at øge skatten på overdragelse af ejendomme i stedet for i højere grad at være afhængig af de mindre fordrejende løbende ejendomsskatter. De tiltag, som blev gennemført for at modernisere skatteforvaltningen, begrænsede sig til forbundsregeringens

vedtagelse af lovgivning, som skal gøre skatteforvaltningen mere enkel. En automatisk udveksling af skatteoplysninger mellem de 16 *delstaters* skatteforvaltninger, som kunne forbedre effektiviteten med hensyn til skatterevisioner, finder stadig ikke sted. Overordnet set medfører strukturelle mangler og forsinket modernisering en relativt dårligt fungerende skatteforvaltning og problemer med opkrævningen af skatter.

- (8) Finansieringsvilkårene i Tyskland er generelt gunstige. Venturekapitalmarkedet er dog stadig underudviklet i en international sammenligning, og de skatterelaterede rammebetingelser kan eventuelt begrænse dets størrelse. En forbedring af adgangen til venturekapital spiller en vigtig rolle med hensyn til at fremme iværksættervirksomhed, bl.a. i højteknologiske sektorer og inden for vidensintensive tjenesteydelser. Den tyske regering har iværksat en række tiltag for at forbedre betingelserne for venturekapital, og yderligere tiltag er under drøftelse. Herudover kunne en revision af de lovgivningsmæssige bestemmelser vedrørende venturekapital bidrage til at stimulere private investeringer, herunder fra udenlandske investorer.
- (9) De politiske tiltag for at stimulere konkurrencen i servicesektoren, navnlig inden for de liberale erhverv, har været begrænsede. Tyskland hører til de medlemsstater, som har høje reguleringsmæssige barrierer på serviceområdet. Restriktiv regulering af produktmarkedet påvirker priserne og produktiviteten. Lav arbejdsproduktivitet og høj avance viser, at Tyskland har betydelige muligheder for at forbedre resultatet på området for erhvervstjenester. Problemerne på området for erhvervstjenester skyldes godkendelsesbetingelser, restriktioner på virksomhed på flere områder, forsikringskrav og faste tariffer. Der stilles også fortsat krav angående juridisk form og ejerforhold. Den handlingsplan, som Tyskland fremlagde som et resultat af den gensidige evaluering af adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv, foreslår kun et begrænset antal tiltag, selvom der er gode muligheder for mere ambitiøse forslag.
- (10) Selvom de overordnede arbejdsmarkedsresultater er rigtig gode, navnlig med hensyn til arbejdsløsheden, som er historisk lav, så lurer aldersrelateret mangel på arbejdskraft og kvalifikationer forude, hvilket nødvendiggør fuld udnyttelse af den eksisterende arbejdsstyrke. Øgede incitament til at gå senere på pension forekommer uundgåelige, fordi disse tendenser ikke kun udfordrer arbejdsmarkedet, men også pensionssystemets bæredygtighed og tilstrækkelighed. Risikoen for fattigdom blandt ældre forventes at stige, og kompensationsgraden i den lovbestemte pensionsordning reduceres gradvist, samtidig med at antallet af indmeldelser i pensionsordninger under anden og tredje søjle er for lavt til at dæmpe denne risiko mærkbart. Antallet af personer, som modtager en indtægtsbestemt minimumsindkomst for pensionister, blev næsten fordoblet mellem 2003 og 2014. Forslag om at øge incitamenterne til at gå senere på pension (*Flexi-Rente*), er imidlertid endnu ikke formelt blevet fremsat. Det er endnu uvist, hvor effektivt nye tiltag vil kunne modvirke de incitament til at gå tidligt på pension, som blev indført i 2014.
- (11) Arbejdsmarkedspotentialet for bestemte grupper, navnlig kvinder og personer med indvandrerbaggrund, udnyttes desuden stadig ikke i tilstrækkelig grad, og negative incitament, særligt for sekundære forsørgere, fastholdes. Bestemte aspekter af både skattesystem og sundhedsforsikring afskrækker sekundære forsørgere fra at tage et job eller øge antallet af arbejdstimer. Dette er medvirkende til, at en lav andel af kvinderne har fuldtidsarbejde, og til, at kvinderne i Tyskland er blandt de kvinder på EU-plan, som arbejder færrest timer, på trods af, at en høj andel af kvinderne er i

arbejde. Selvom der som en sidegevinst af indførelsen af en mindsteløn har været en lille bevægelse væk fra minijobs i retning af almindelige ansættelser, så har omkring syv mio. mennesker stadig minijobs. Det forhold, at minijobs er undtaget fra personlig indkomstskat og i mange tilfælde også fra lønmodtagerbidrag til sociale sikringsordninger, afholder arbejdstagere fra at overgå til jobs, der giver en indtægt, som ligger over beskatningsgrænsen for minijobs på 450 EUR om måneden. Dette negative incitament er endda ofte stærkere for ægtefæller, som er underlagt fælles beskatning af indkomst. Den positive indvirkning, som den lille stigning i forskellige ydelser og kompensationen for skattebyrden har haft på husholdningernes indkomst og forbrug bliver muligvis stort set udlignet af højere lønmodtagerbidrag til sociale sikringsordninger. Skattekilen på mindstelønsniveau er høj i sammenligning med andre medlemsstater, hvilket resulterer i lavere indkomster i bunden af lønskalaen. En reduktion af lønmodtagernes bidrag til sociale sikringsordninger eller af indkomstskatten, herunder ved hjælp af målrettede ydelser eller godtgørelser, ville reducere denne skattekil og dermed øge den disponible indkomst for lavtlønnede og således øge forbrugsmulighederne.

- (12) Den store tilstrømning af flygtninge, som Tyskland har oplevet i det sidste år, har en række sociale og økonomiske konsekvenser for landet. Selvom tilstrømningen af flygtninge på kort sigt forventes at øge de offentlige udgifter og skabe yderligere indenlandsk efterspørgsel, og derved øge BNP, afhænger indvirkningen på beskæftigelse og vækst på mellemlang sigt af en vellykket integration af flygtningene på arbejdsmarkedet og i social sammenhæng, herunder ved hjælp af støtte til uddannelse. Dette spørgsmål står højt på den politiske dagsorden, både på EU-niveau og i medlemsstaterne, og det vil blive overvåget og analyseret grundigt, bl.a. i landerapporten for 2017.
- (13) Som led i det europæiske semester har Kommissionen foretaget en omfattende analyse af Tysklands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Tyskland har truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til landet 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 hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. De henstillinger, der afgives som led i det europæiske semester, er afspejlet i henstilling 1 til 3 nedenfor.
- (14) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Tysklands stabilitetsprogram, og Rådet er af den opfattelse¹¹, at Tyskland forventes at overholde stabilitets- og vækstpagten.
- (15) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 3 nedenfor.

¹¹ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Tyskland i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Opnå en varig opadgående tendens for så vidt angår offentlige investeringer, særligt i infrastruktur, uddannelse, forskning og innovation, ved at gøre brug af det finanspolitiske råderum og prioritere udgifterne. Forbedre de finanspolitiske relationer mellem forbundsmyndighederne og delstaterne, også med henblik på at gøre noget ved den vedvarende offentlige underinvestering, særlig på kommunalt plan.
2. Øge effektiviteten i skattesystemet, navnlig ved at gennemgå selskabsbeskatningen og den kommunale selskabsskat, modernisere skatteforvaltningen og revurdere de reguleringsmæssige rammer for venturekapital. Optrappe de tiltag, som skal fremme konkurrencen i servicesektoren, navnlig inden for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv.
3. Øge incitamenterne til at gå senere på pension og mindske de negative incitamentter for sekundære forsørgere til at tage et arbejde. Mindske den høje skattekil for lavtlønnede og fremme overgangen fra minijobs til almindelig ansættelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*