



Bruxelles, den 22.5.2017
COM(2017) 505 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Tysklands nationale reformprogram for 2017
og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2017**

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Tysklands nationale reformprogram for 2017

og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2017

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 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 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 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

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2017) 505 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 og P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 21. marts 2017 blev den vedtaget af Rådet⁷.

- (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 er afspejlet i henstilling 1 og 2 nedenfor.
- (3) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Tyskland 2017⁸ offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Tysklands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og 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 22. februar 2017⁹. Kommissionen konkluderer af 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 – ud over landets vidtgående integration og præstationerne for dets yderst konkurrencedygtige industri i den internationale arbejdsdeling – overskydende besparelser og beskedne investeringer i både den private og den offentlige sektor. Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster steg yderligere i 2015, forblev stort set uændret i 2016 og forventes fortsat at ligge på et højt niveau. En afhjælpning af dette overskud kan have indvirkning på udsigterne for nedbringelsen af ubalancerne i resten af euroområdet og EU, fordi en mere dynamisk indenlandsk efterspørgsel i Tyskland kan lette behovet for gældsnedbringelse i stærkt forgældede medlemsstater. Til trods for de lave renter, der skaber gunstige finansieringsbetingelser, er erhvervslivets investeringer i forhold til BNP fortsat beskedne. Opsvinget i det private forbrug er fortsat, men husholdningernes opsparing har nået rekordhøje niveauer i EU. Behovet for tiltag, der kan mindske risikoen for negative konsekvenser for den tyske økonomi og, i betragtning af landets størrelse og grænseoverskridende relevans, for Den Økonomiske og Monetære Union er særlig stort.
- (4) Den 13. april 2017 forelagde Tyskland sit stabilitetsprogram for 2017 og den 28. april 2017 sit nationale reformprogram for 2017. 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 medlemsstaternes programmer under de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til lovgivningen vedrørende ESI-fondene¹⁰ kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante landespecifikke henstillinger anmode en

⁷ EUT C 92/01 af 24.3.2017, s. 1.

⁸ SWD(2017) 71 final.

⁹ COM(2017) 90 final.

¹⁰ Artikel 23 i 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).

medlemsstat om at evaluere og ændre sine relevante programmer under ESI-fondene. Kommissionen har udarbejdet nærmere retningslinjer for anvendelsen af disse bestemmelser¹¹.

- (6) Tyskland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og omfattet af overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. I sit stabilitetsprogram for 2017 forventer regeringen et budgetoverskud på mellem 0,25 % og 0,50 % af BNP i perioden 2017-2021. 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 57 % i 2021. Det makroøkonomiske scenarie bag budgetfremskrivningerne, som ikke er blevet godkendt af et uafhængigt organ, er realistisk.
- (7) Baseret på Kommissionens forårsprognose for 2017 forventes den strukturelle saldo at opvise et overskud på 0,6 % af BNP i 2017 og 0,3 % af BNP i 2018, hvilket ligger over den mellemfristede budgetmålsætning. Den offentlige gældskvote forventes at falde støt til under kravene i overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. Rådet er af den generelle opfattelse, at Tyskland forventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten i 2017 og 2018. Samtidig er der råderum til at benytte finanspolitikken til at understøtte den indenlandske efterspørgsel, navnlig til at opnå en varig opadgående tendens for så vidt angår investeringer, og til at skabe betingelser, der fremmer en højere vækst i reallønnen.
- (8) De offentlige investeringer målt i forhold til BNP har været stort set konstante og ligger under gennemsnittet i euroområdet. Der er fortsat et efterslæb af offentlige investeringer, især på kommunalt plan, hvor nettoinvesteringerne var negative i 2016, og dette til trods for, at der i de seneste år er truffet foranstaltninger, og at de offentlige investeringer på føderalt niveau er steget stærkt i 2015 og 2016. I 2016 blev der truffet yderligere foranstaltninger, der skulle øge omfanget af de offentlige investeringer, både på forbundsstatsligt og kommunalt niveau. Foranstaltningerne omfatter en reform af de finanspolitiske relationer mellem forbundsmyndighederne og delstaterne, som, når den er vedtaget, vil træde i kraft i 2020. Desuden vil en udvidelse af rådgivningen om planlægning af investeringer i infrastruktur til også at omfatte kommunerne forbedre planlægningen og gennemførelsen af investeringer i infrastruktur på kommunalt plan. Det forekommer særlig relevant, da investeringsprojekter for infrastruktur i delstaterne og kommunerne kun gennemføres i begrænset omfang og er påvirket af begrænsninger i kapacitet og planlægning. Den gunstige budgetstilling er generelt en indikator for det disponible finanspolitiske råderum, f.eks. til at tilvejebringe supplerende midler til at øge de offentlige investeringer på alle forvaltningsniveauer.
- (9) Samlet set har de offentlige og private udgifter til uddannelse og forskning i de seneste år været forholdsvis stabile i forhold til BNP, men de ligger fortsat under EU-gennemsnittet. Med 9,1 % i 2015 blev det nationale mål på 10 % af BNP ikke nået. Yderligere investeringer i uddannelse, forskning og innovation er afgørende for Tysklands fremtidige økonomi, navnlig for en vellykket integration af nyligt ankomne indvandrere. Tyskland har gjort en betydelig indsats for at opnå sidstnævnte, navnlig inden for erhvervsuddannelser. Der vil i de kommende år være behov for en tilsvarende indsats inden for andre uddannelsessektorer.

¹¹ COM(2014) 494 final.

- (10) Det tyske skattesystem er fortsat komplekst, omkostningerne i forbindelse med skatteforvaltningen er høje, og mange af selskabsskattebestemmelserne kan lægge hindringer i vejen for de private investeringer. Virksomhedernes kapitalomkostninger er blevet reduceret væsentligt i Tyskland, men de er stadig blandt de højeste i EU. Når der tages højde for den kommunale selskabsskat (*Gewerbesteuer*) og solidaritetsbidraget, nåede topskattesatsen for selskabsbeskatning op på 30,2 % i 2016, hvilket er betydeligt højere end det ikkevægtede EU-gennemsnit på 22,8 %. Den effektive gennemsnitlige skattesats er på 28,2 % sammenlignet med et ikkevægtet gennemsnit på 21,1 % for EU. Det incitament til gældsætning, som selskabsskatte reglerne indeholder, er det syvende højeste i EU i 2016. På aktionærniveau er der en lignende gældsfræmmende virkning. Det gælder navnlig for SMV'er, der som regel har nationale aktionærer. Lavere kapitalomkostninger for egenkapital kan øge de private investeringer og styrke det underudviklede tyske venturekapitalmarked. Andre aspekter af skattesystemet, der kan forvride finansierings- og investeringsbeslutninger, er medtagelse af elementer, der ikke giver værdi, i skattegrundlaget for den kommunale selskabsskat, begrænsninger i fremførsel af underskud samt og skattebetingede forvridninger med hensyn til valg af juridisk virksomhedsform. Andre bestemmelser, der kan gøre skattesystemet mindre investeringsvenligt, er afskrivningsreglerne, rentesatsen til beregning af fradragsberettigede hensættelser til pension, beskatningen af kapitalgevinster og kasseregnskaber i forbindelse med merværdiafgift. Hvis den anvendes effektivt, kan den føderale skatteforvaltnings supplerende generelle og IT-specifikke myndighed i forhold til forbundsstaternes skattemyndigheder, der blev vedtaget som led i reformen af de finanspolitiske relationer mellem forbundsmyndighederne og delstaterne, bidrage til at fremskynde moderniseringen af skatteforvaltningen.
- (11) Venturekapitalinvesteringerne er steget i Tyskland, men markedet er efter international målestok stadig underudviklet. Venturekapitalinvesteringerne tegnede sig i 2015 for ca. 0,03 % af BNP, hvilket er en anelse over EU-gennemsnittet, men de ligger stadig under niveauet i medlemsstater som Finland, Det Forenede Kongerige, Sverige, Irland og Frankrig, og langt under niveauet i lande uden for EU såsom Israel og USA. Navnlig kan venturekapitalmarkedet i Tyskland tilsyneladende ikke tilbyde midler til større investeringer i et sent stadium af virksomhedsudviklingen. Forbundsregeringen har truffet en række foranstaltninger til støtte for venturekapitalinvesteringer. Blandt andet har den forenklet beskatningen af investeringsfonde, forbedret mulighederne i selskabsskattesystemet for fremførsel af underskud og udvidet INVEST-programmet for business angels.
- (12) Overgangen til vedvarende energi kræver betydelige investeringer i eldistributionsnettet. Ikke desto mindre er de planlagte investeringer i den indenlandske elinfrastruktur blevet væsentligt forsinket. Kun ca. 35 % af de projekter vedrørende stærkstrømsnettet, som loven om udbygning af energinet fra 2009 indeholdt bestemmelser om, var blevet gennemført i midten af 2016, hovedsagelig på grund af modstand fra offentligheden. Af de i alt 6 100 km stærkstrømsledninger, der var planlagt ifølge behovsplanen – den såkaldte Bedarfsplangesetz – er kun ca. 6 % blevet godkendt, og kun 1 % er blevet realiseret.
- (13) Der er stadig hindringer for fuldt ud at udnytte fordelene ved digitaliseringen. For eksempel har Tyskland ikke opnået tilfredsstillende resultater, hvad angår tilgængeligheden af højhastighedsbredbånd og ultrahurtigt bredbånd, navnlig i bymæssige områder og landdistrikter. Unge tyskeres anvendelse af computer er begrænset sammenlignet med andre lande, og mange skoler har ikke adgang til

bredbånd. Udbuddet af digitale offentlige tjenester ligger også under EU-gennemsnittet. Navnlig små og mellemstore virksomheder er nødt til at indhente det forsømte hvad angår digitalisering. Kun en femtedel af de små og mellemstore virksomheder har en digitaliseringsstrategi. Der er etableret et netværk af ekspertisecentre for små og mellemstore virksomheder for at styrke og fremskynde digitaliseringen af små og mellemstore virksomheder, og "Industrie 4.0"-platformen samler alle relevante interessenter. Virksomhedernes F&U-investeringer er voksende, og Tyskland er tæt på at nå intensitetsmålet for F&U i forbindelse med Europa 2020, men investeringerne er i stigende grad koncentreret i store virksomheder, mens SMV'ernes bidrag er faldende. Også den aldrende befolkning kan få en indvirkning på iværksættervirksomheden i de kommende år.

- (14) Der er stadig høje lovgivningsmæssige restriktioner i sektoren for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv. Der er strengere restriktioner end i EU-gennemsnittet, navnlig for arkitekter, ingeniører, advokater og revisorer/skatterådgivere. Derudover er virksomhedernes udskiftningshastighed for disse erhverv betydeligt lavere end gennemsnittet i EU, hvilket synes at tyde på en relativt lav dynamik og konkurrence inden for de liberale erhverv i Tyskland. Der er bl.a. restriktioner vedrørende virksomhedsform og ejerforhold for arkitekter og ingeniører, og restriktioner vedrørende virksomhed på flere områder for arkitekter, ingeniører og advokater. En mindskelse af disse barrierer kan føre til en mere intens konkurrence og således tiltrække flere virksomheder til markedet og give forbrugerne fordele i form af lavere priser og et bredere udbud. I januar 2017 fremlagde Kommissionen som led i en pakke af foranstaltninger, der havde til formål at opløse hindringer på markedet for tjenesteydelser, anbefalinger til reformer af reguleringen af liberale erhverv¹².
- (15) Beskæftigelsen er stadig stigende, og arbejdsløsheden er faldet til et historisk lavt niveau. Stigningen i beskæftigelsen skyldes imidlertid til en vis grad det øgede deltidsarbejde, navnlig blandt kvinder, og er kun slået delvis igennem på reallønsvæksten, der var faldende i 2016. De negative incitamenter for sekundære forsørgere til at komme i arbejde og det udbredte deltidsarbejde lægger hindringer i vejen for en fuld udnyttelse af beskæftigelsespotentialer. En bedre adgang til økonomisk overkommelig fuldtidsbørnepasning af høj kvalitet, heldagsskoler og faciliteter inden for langtidspleje vil være et afgørende bidrag til at øge beskæftigelsesfrekvensen for kvinder. Fælles beskatning af indkomst for ægtefæller og gratis sygesikringsdækning for ikkearbejdende ægtefæller afholder sekundære forsørgere – i mange tilfælde kvinder – fra at søge arbejde eller øge antallet af arbejdstimer. Den lavere tilknytning til arbejdsmarkedet skal desuden ses i sammenhæng med en høj kønsbestemt lønforskel på 22 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 16,3 % i 2015.
- (16) Til trods for et mindre fald er minijob stadig meget udbredt, idet ca. 4.8 millioner personer i september 2016 havde et minijob som eneste beskæftigelse. Antallet af vikaransatte er firedoblet siden 2005 og nåede i juni 2016 op på ca. 1 million (næsten 3 % af den samlede beskæftigelse). Beskyttelsen mod potentielt misbrug i vikaransættelsesforhold og arbejdskontrakter for vikarer forventes at blive forbedret, men udviklingen bør overvåges. Også lønforskellen på 27 % mellem tidsbegrænsede og tidsubegrænsede kontrakter virker forholdsvis høj.

¹² COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

- (17) Skattekillen for lavtlønnede er høj i sammenligning med andre medlemsstater, hvilket begrænser incitamenterne til at arbejde og reducerer nettolønnen og forbrugsmulighederne. Tyskland har øget personfradraget og børnetilskud og foretaget en justering af skattetrinene for personlig indkomst. Disse foranstaltninger har en tendens til at komme de lave og mellemste indkomstgrupper til gode, men den samlede virkning på skattekillen vil være begrænset. På trods af de seneste betydelige stigninger i den disponible realindkomst, har der i en længere periode været en uensartet udvikling i lønninger og produktivitet, hvorved der er opstået en betragtelig forskel. En højere vækst i reallønnen vil også bidrage til at mindske de høje eksterne ubalancer.
- (18) Tyskland har gjort en betydelig indsats for at modtage asylansøgere og integrere flygtninge og andre indvandrere. Yderligere forbedringer burde dog være mulige, idet antallet af arbejdssøgende flygtninge i 2016 er steget, således at disse nu udgør 10 % af alle arbejdsløse. Integration af personer med indvandrerbaggrund på arbejdsmarkedet, navnlig kvinder, er stadig en stor udfordring, som bl.a. på grund af uddannelsessystemet også gælder for børn født i Tyskland af forældre, der ikke er født i EU.
- (19) Ikke alle samfundsborgere har i lige høj grad nydt godt af de seneste års generelt positive udvikling i økonomien og på arbejdsmarkedet. Den stigende indkomstulighed er først for nylig aftaget, mens uligheden i formue fortsat er blandt de højeste i euroområdet. Endvidere har den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet ikke ført til en mindskelse af risikoen for fattigdom. Risikoen for fattigdom blandt ældre ligger over EU-gennemsnittet, og antallet af personer, der trues af fattigdom i alderdommen, forventes at stige i de kommende år. Kompensationsgraden for den lovbestemte pensionsordning forventes at falde yderligere. Samtidig er der få indmeldelser i pensionssystemets anden og tredje søjle til fuldt ud at opveje faldet i kompensationsgraden i første søjle. Uden kompensation forventes pensionernes tilstrækkelighed således at aftage. Det er endnu uvist, hvor effektivt de seneste forslag om at øge incitamenterne til at gå senere på pension (Flexi-Rente) vil kunne modvirke de incitamenters til at gå tidligt på pension, som blev indført i 2014.
- (20) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Tysklands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram 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 deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (21) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Tysklands stabilitetsprogram og er af den opfattelse¹³, at Tyskland ventes at overholde stabilitets- og vækstpagten.
- (22) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets henstillinger fremsat efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 og 2 nedenfor.

¹³

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

HENSTILLER, at Tyskland i 2017 og 2018 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Benytte finanspolitikken til at stimulere den indenlandske efterspørgsel og opnå en varig opadgående tendens for så vidt angår investeringer. Fremskynde offentlige investeringer på alle forvaltningsniveauer, særligt i uddannelse, forskning og innovation, og afhjælpe på kapacitets- og planlægningsmæssige begrænsninger for investeringer i infrastruktur. Gøre skattesystemet mere effektivt og investeringsvenligt. Fremme konkurrencen inden for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv.
2. Mindske de negative incitamerter for sekundære forsørgere til at komme i arbejde og lette overgangen til almindelige ansættelsesformer. Mindske den høje skattebyrde for lavtlønnede. I samarbejde med arbejdsmarkedets parter skabe betingelser, der fremmer en højere vækst i reallønnen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*