

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Duitsland en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2011-2014

(2011/C 212/03)

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 beleid ⁽¹⁾, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) aangenomen en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten ⁽²⁾ vastgesteld, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 12 januari 2011 heeft de Commissie de eerste jaarlijkse groeianalyse vastgesteld en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge

op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's moeten worden opgenomen.

- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun verbintenissen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Duitsland heeft op 27 april 2011 zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor de periode 2011-2015 en op 7 april 2011 zijn nationaal hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De Duitse economie is de crisis ingegaan met een betrekkelijk stevige positie. Het inzakken van de wereldhandel resulteerde echter in een instorting van de uitvoer en investeringen in 2009, zodat het reële bbp is gekrompen met een nooit geziene 4,7 %. Niettemin is de werkloosheid, na een kleine stijging, sinds eind 2009 blijven dalen. De veerkracht van de arbeidsmarkt brengt de gunstige effecten tot uiting van vroegere hervormingen met het oog op een vermindering van de gewerkte uren en van subsidies ter ondersteuning van werktijdverkorting. De economie heeft zich in 2010 krachtig hersteld van de recessie, met een toename van het reële bbp met 3,6 %. In de uitvoer is de forse daling die in 2009 viel waar te nemen, grotendeels ongedaan gemaakt, hetgeen de weg opende naar een breder gedragen herstel, dat ook resulteert in een daling van het overschot op de lopende rekening. De economie heeft haar concurrentievermogen tegenover de meeste van de andere lidstaten van het eurogebied verder versterkt. Van een positie van evenwicht is de overheidsbegroting geëvolueerd naar een tekort van 3 % van het bbp in 2009, als gevolg van de ongeremde werking van de automatische stabilisatoren en discretionaire maatregelen om de economische neergang tegen te gaan. Het economische herstel hielp het begrotingstekort in 2010 te beperken (tot 3,3 % van het bbp), ondanks het feit dat omvangrijke budgettaire stimuleringsmaatregelen en maatregelen ter ondersteuning van de financiële markt blijven doorlopen.
- (8) Op basis van de evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97, komt de Raad tot de conclusie dat het

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

⁽²⁾ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

(8) Op basis van de evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97, komt de Raad tot de conclusie dat het

macro-economische scenario dat aan het stabiliteitsprogramma ten grondslag ligt, voorzichtig is voor 2011 en plausibel voor de periode nadien, mede in het licht van de voorjaarsprognoses 2011 van de diensten van de Commissie. In het stabiliteitsprogramma wordt voor 2011 gerekend met een groei van het reële bbp met 2,3 %, die nadien zal vertragen tot 1,8 % in 2012 en tot gemiddeld 1,5 % in de periode 2013-2015. Volgens het stabiliteitsprogramma zal het tekort al in 2011 — twee jaar vóór de door de Raad bepaalde termijn — worden teruggebracht tot onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp, en zal verdere vooruitgang worden geboekt bij het behalen van de middellangetermijndoelstelling (MTD) — een structureel tekort van 0,5 % van het bbp — tegen 2014. Na de verwachte correctie van het buitensporige tekort zal, volgens het stabiliteitsprogramma, het aanpassingstempo richting de MTD afnemen tot onder de benchmark van 0,5 % van het bbp in 2013 en 2014. Terwijl de schuldquote in 2010 opliep met bijna 10 procentpunt ⁽¹⁾, is de verwachting dat deze vanaf 2011 begint te dalen en tegen 2015 uitkomt bij 75,5 % van het bbp, en zodoende nog steeds boven de referentiewaarde van het Verdrag ligt. De risico's voor de begrotingsprognoses lijken voor 2011 over het algemeen in evenwicht te zijn, maar de uitkomsten voor de periode nadien kunnen zwakker uitvallen dan verwacht, omdat bepaalde bezuinigingen misschien niet de verwachte opbrengsten opleveren. Over bepaalde maatregelen loopt de discussie nog (bijv. de energieheffing en de belasting op de kapitaaltransacties), terwijl andere maatregelen nog nader dienen te worden gespecificeerd (bijv. efficiëntieverbeteringen in het ambtenarenapparaat). Bovendien valt niet uit te sluiten dat er nog verdere maatregelen ter ondersteuning van de financiële markten nodig zijn. Volgens de laatste evaluaties van de Commissie, blijken de risico's met betrekking tot de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën middelmatig te zijn.

- (9) Nu met de recente hervorming van het zorgstelsel maatregelen zijn genomen om de stijgingen in de uitgaven vooral in 2011 en 2012 te beteugelen, kunnen verdere stappen voor meer doelmatige overheidsuitgaven in de zorg- en de langdurige zorg het beoogde consolidatietraject ondersteunen. Terzelfder tijd zou het aanhouden van een grotendeels groeigericht consolidatietraject, waarbij ook voldoende uitgaven voor onderwijs worden veilig gesteld, kunnen bijdragen tot het versterken van het groeipotentieel op lange termijn.
- (10) Hoewel het Duitse begrotingskader aanzienlijk is versterkt door de introductie van een grondwettelijke begrotingsregel, door de oprichting van de Stabilitätsrat en door het systeem dat snel moet waarschuwen tegen begrotingsproblemen, dient de begrotingsregel nog volledig ten uitvoer te worden gelegd op het niveau van de deelstaten. Ook een verdere aanscherping van het bijbehorende toezichts- en sanctiemechanisme kan de algemene geloofwaardigheid van de Duitse overheidsfinanciën versterken.

⁽¹⁾ De stijging in 2010 hield grotendeels verband met het feit dat twee banken in moeilijkheden probleemactiva hebben overgedragen aan hun respectieve „bad banks”, die bij de overheidssector worden ingedeeld. In lijn met de richtsnoeren van Eurostat met betrekking tot boekhoudkundige regels voor financiële afsplitsingsstructuren hebben de overeenkomstige verplichtingen van de „bad banks” een rechtstreekse impact op het schuldniveau gehad.

- (11) De crisis bracht ernstige kwetsbaarheden in de banksector aan het licht. Zware verliezen en afschrijvingen op internationale investeringen in subprime-leningen en gestructureerde activa hebben de kapitaalbasis van een aantal banken aangetast en maakten aanzienlijke overheidsinterventies noodzakelijk. De crisis bracht ook de zwakke punten van een aantal „Landesbanken” aan het licht, die al vóór de crisis te kampen had met een gebrek aan doeltreffende structuren voor risicomanagement en het ontbreken van een levensvatbaar bedrijfsmodel. Verdere hervormingen van de banksector, met onder meer een herstructurering van de „Landesbanken” die een levensvatbaar en toereikend gefinancierd bedrijfsmodel moeten krijgen, alsmede een versterking van het regelgevings- en toezichtkader, kunnen de stabiliteit van de financiële sector helpen te bewaren en kunnen ook zorgen voor een doelmatigere inzet van binnenlandse spaargelden als een middel om de vraag en investeringen te stimuleren.
- (12) Het groeipotentieel en de structurele concurrentiekracht van de Duitse economie zijn voor een groot deel afhankelijk van goed opgeleide, gekwalificeerde arbeidskrachten, maar, gezien de demografische ontwikkelingen, kan een nijpend tekort aan arbeidskrachten ontstaan. Een en ander maakt duidelijk dat het van belang is het arbeidspotentieel volledig te benutten door de obstakels voor arbeidsparticipatie van specifieke groepen (oudere werknemers, vrouwen, laagopgeleiden, burgers van buiten de EU) op te ruimen en de verdere ontwikkeling van menselijk kapitaal te bevorderen. Het aanpakken van de belastingwig, die met name voor lage en middeninkomens groot blijft, kan de prikkels om te werken versterken, terwijl daardoor loonsverhogingen in ruimere mate kunnen worden omgezet in hogere beschikbare inkomens en een grotere binnenlandse vraag. Het hoge marginale tarief in de inkomstenbelasting dat voor tweeverdieners geldt doordat bij echtparen de inkomsten gezamenlijk worden belast, veroorzaakt negatieve stimuli voor het arbeidsaanbod. In 2009 werd de „Faktorverfahren” ingevoerd, waardoor de individuele maandelijkse belastingdruk het persoonlijk inkomen van elk individu weerspiegelt, terwijl de belastingdruk op jaarbasis ongewijzigd blijft. De gevolgen van deze hervorming op de arbeidsmarkt moeten worden gemonitord. In deze context kunnen bijkomende maatregelen nodig zijn om de negatieve stimuli voor het arbeidsaanbod die eventueel overblijven, te verminderen. Een verdere uitbreiding van de beschikbaarheid van kinderopvangvoorzieningen kan met name ook een verhoging van de nog steeds geringe voltijdse arbeidsparticipatie van vrouwen in de hand werken. Voorts zou de toename van het aantal personen dat beroepskwalificaties verwerft, de vooruitzichten van laagopgeleide werknemers op de arbeidsmarkt kunnen verbeteren.
- (13) Duitsland heeft recentelijk verrekende beslissingen genomen over zijn toekomstige energiemix. De tenuitvoerlegging van het „Energiekonzept” zal een ingrijpende transformatie van de energievoorziening met zich brengen en gevolgen hebben voor de energieprijzen en het concurrentievermogen van de Duitse economie op de middellange tot lange termijn. Kostenefficiëntie dient daarom het centrale leidbeginsel te zijn voor de tenuitvoerlegging van het „Energiekonzept”, waarbij doelmatig energieverbruik, kostenefficiënte steunregelingen en adequate stroomnetten voor hernieuwbare energie en concurrerende energiemarkten voorop staan.

- (14) Het stimuleren van de concurrentie in de dienstensector kan bijdragen tot productiviteitsgroei en kan de binnenlandse groei ondersteunen. Een meer dynamische groei van de dienstensector kan ook bijdragen tot een verruiming van de basis voor aanbod- en vraaggroei in Duitsland. Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die dankzij de omzetting van de dienstenrichtlijn de afgelopen jaren is geboekt, lijkt er toch nog ruimte te zijn om de toetredings- en uittredingsdrempels voor bedrijven verder af te bouwen, met name door het stelsel van vergunningen en toelatingen verder te vereenvoudigen en om de regulering voor de uitoefening van bepaalde vrije beroepen te vereenvoudigen. De gerechtvaardigheid en de adequaatheid van de regulering voor bepaalde ambachten zou kunnen worden onderzocht. Wat netwerkindustrieën betreft, kan in het bijzonder de mededinging in de sector van het spoorvervoer worden verbeterd. Versterking van de toezichthoudende rol van de Bundesnetzagentur en de openstelling van verkoop- en ticketinfrastructuur voor concurrenten kunnen op korte termijn voor meer concurrentie zorgen.
- (15) Verdere hervormingen om de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs- en opleidingssysteem te verbeteren, zijn van bepalend belang om een aanbod van voldoende geschoolde arbeidskrachten te garanderen, mede in het licht van demografische ontwikkelingen. Volgens prognoses zullen tekorten aan midden- en hogeschoolde werknemers ontstaan, met name voor de vakgebieden wiskunde, wetenschappen en technologie. Het aantal jongeren dat in Duitsland, zowel in het voortgezet onderwijs als in het hoger onderwijs, zijn opleiding afmaakt, ligt onder het EU-gemiddelde. Een ruimere beschikbaarheid van voor- en vroegschoolse educatie en van „Ganztagsschulen”, en het versoepelen van de overgang tussen verschillende richtingen van het onderwijsstelsel kunnen de slagingskansen verhogen.
- (16) Duitsland heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Wat de begroting betreft, wordt in deze toezeggingen opgeroepen om het buitensporig tekort reeds in 2011 te corrigeren en om de doelstellingen in het kader van de nationale begrotingsregel, met een ruime marge, te behalen tegen 2011-2012. Met het oog op de versterking van de financiële stabiliteit worden onder meer maatregelen genomen voor een doeltreffende regulering van en toezicht op de kapitaalmarkt. Bij de werkgelegenheidsmaatregelen ligt de nadruk op arbeidsparticipatie (hervorming van instrumenten voor een actieve arbeidsmarkt, betere integratie van arbeidskrachten met buitenlandse kwalificaties en integratie van migranten) en op onderwijs (Grundbildungspakt). De maatregelen ter versterking van het concurrentievermogen zetten in op netwerkindustrieën, de energie- en de dienstensector (nl. een agentschap voor markttransparantie in de stroom- en gassector, een programma voor elektrische mobiliteit en versterkte financiering voor transportinfrastructuur), maar ook op onderwijs (nl. het Exzellenzinitiatief om instellingen voor niet-universitair hoger onderwijs te steunen en financiering voor het Hochschulpakt). Deze toezeggingen betreffen de vier doelstellingen van het pact. Zij weerspiegelen grotendeels de ruimere hervormingsagenda zoals die in het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma is geschetst. Toch komen in de toezeggingen in het kader van het pact diverse beleidsterreinen niet aan bod (bijv. de herstructurering van „Landesbanken” of de belastingwig op arbeid) of worden zij alleen aangestipt (openstellen van de dienstensector en netwerkindustrieën voor meer concurrentie). De toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact zijn onderzocht en meegenomen in de aanbevelingen.
- (17) De Commissie heeft Duitslands stabiliteitsprogramma en nationaal hervormingsprogramma, daaronder begrepen de Duitse toezeggingen in het kader het Euro Plus-pact, onderzocht. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, alsook of zij met de EU-regels en -richtsnoeren in overeenstemming zijn, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de EU te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht daarvan is de Commissie van mening dat de Duitse begrotingsstrategie volgens planning ten uitvoer dient te worden gelegd. Een passende structurele aanpassingsinspanning in de richting van de MTD moet worden verzekerd, waarbij een groei-vriendelijke consolidatiekoers wordt aangehouden. Bij verdere stappen in 2011-2012 dient de nadruk te liggen op het verzekeren van de stabiliteit van het financiële bestel (bijv. door de herstructurering van „Landesbanken”) en het versterken van binnenlandse bronnen voor groei, door de arbeidsparticipatie te verhogen via een afbouw van de belastingwig voor arbeid, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit van onderwijs, en door de dienstensector, ambachten en vrije beroepen, en de netwerkindustrieën voor meer concurrentie open te stellen.
- (18) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Duitsland onderzocht. Zijn advies⁽¹⁾ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Duitsland onderzocht,

BEVEELT AAN dat Duitsland in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie voor 2012 en de periode nadien volgens planning ten uitvoer te leggen, waarbij de hoge schuldquote naar een neerwaartse tendens wordt gebracht overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure. De tenuitvoerlegging van de begrotingsregel op het niveau van de deelstaten af te ronden en het bijbehorende toezichts- en sanctiemechanisme verder te versterken. Een groei-vriendelijke consolidatiekoers aan te houden, met name door voldoende uitgaven voor onderwijs veilig te stellen en door de doelmatigheid van de overheidsuitgaven in de zorg en de langdurige zorg verder te verhogen.
2. De structurele zwakke punten in de financiële sector aan te pakken, met name door de „Landesbanken” die nood hebben aan een toereikend gefinancierd, levensvatbaar bedrijfsmodel, te herstructureren.

⁽¹⁾ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

3. De arbeidsparticipatie te versterken door gelijke toegang tot onderwijs- en scholingsstelsels te verbeteren en door verdere stappen te nemen om de hoge belastingwig op een budgettair neutrale wijze te reduceren en arbeidsstimulansen voor personen met lage inkomensperspectieven te verbeteren. Het aantal voorzieningen voor voltijdse kinderopvang en het aantal „Ganztagsschulen” uit te breiden. De gevolgen van de recente hervormingsmaatregelen om de negatieve belastingprikkel voor tweeverdieners nauwgezet te monitoren en verdere maatregelen te nemen indien die negatieve prikkels blijven bestaan.
4. Ongerechtvaardigde beperkingen voor bepaalde vrije beroepen en ambachten op te heffen. De mededinging in de netwerkindustrieën te verbeteren, de toezichthoudende rol van de Bundesnetzagentur in de sector van het spoorvervoer te

versterken; en, in het kader van het aangekondigde nationale Energiekonzept, in te zetten op het verbeteren van de kostenefficiëntie op lange termijn van de wet hernieuwbare energie (EEG) en het zorgen voor een daadwerkelijk onafhankelijke stroomopwekking en stroomtransmissie, en het verbeteren van de grensoverschrijdende interconnecties.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI