



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 355 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Duitsland

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de
periode 2012-2017**

{SWD(2013) 355 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Duitsland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2012-2017

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 de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

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 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zal 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 op basis van de voorstellen van de Commissie een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁴ 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 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2013) 355 final.

³ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁴ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Duitsland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2011-2016 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het tweede waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Duitsland niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 17 april 2013 heeft Duitsland zijn stabiliteitsprogramma 2013 voor de periode 2012-2017 ingediend en op 12 april 2013 zijn nationale hervormingsprogramma 2013. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat de overheidsfinanciën in Duitsland in het algemeen gezond waren en dat de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) bereikt is. Het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario is aannemelijk. De macro-economische prognoses van het stabiliteitsprogramma stemmen wat de snelheid en het patroon van de economische groei voor 2013 en 2014 betreft grosso modo overeen met de voorjaarsprognose 2013 van de Commissie alsmede met het door de Commissie geraamde potentiële groeipercentage op middellange termijn voor Duitsland. De in het programma omschreven doelstelling van de begrotingsstrategie is ervoor te zorgen dat de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) voortdurend wordt nagestreefd. Het programma bevestigt de vorige MTD van -0,5 % van het bbp. De MTD is in overeenstemming met de verplichtingen van het stabiliteits- en groeipact. Duitsland heeft een structureel begrotingsoverschot en dus de MTD bereikt in 2012. Volgens het stabiliteitsprogramma zal het (herberekende)⁷ structurele saldo in 2013 en 2014

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

⁷ Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode is herberekend op grond van de in het programma verstrekte informatie.

positief blijven, hetgeen in grote lijnen met de prognose van de Commissie overeenstemt en derhalve ruimte geschapen heeft om automatische stabilisatoren vrij hun werk te laten doen. Duitsland heeft in 2012 ook voldaan aan de uitgavennorm. Volgens de informatie die in het stabiliteitsprogramma beschikbaar is, zou het groeipercentage van overheidsuitgaven, zonder discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde te rekenen, in 2013 de uitgavennorm overschrijden maar in 2014 eraan voldoen. Volgens het programma zou de brutoschuld in 2013 dalen tot 80½ % van het bbp en daarna een neerwaartse trend blijven volgen. Na de correctie van het buitensporige tekort in 2011 bevindt Duitsland zich in een overgangsfase wat de naleving van het schuld criterium betreft en heeft het voldoende vooruitgang geboekt om in 2012 aan het schuld criterium te voldoen. Indien het programma zoals gepland wordt uitgevoerd, maakt het land ook voldoende vooruitgang om in 2013 aan het schuld criterium te voldoen en zal de schuldbenchmark aan het einde van de overgangsperiode in 2014 worden bereikt. In het algemeen blijken de doelstellingen inzake tekorten en schulden realistisch te zijn.

- (9) Duitsland heeft slechts beperkte inspanningen geleverd om de efficiëntie van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg te verbeteren. Voorbijge inspanningen om de gezondheidssector te hervormen en de hervorming van de langdurige verzorging van dit jaar blijken onvoldoende te zijn om verwachte kostenstijgingen in de toekomst op te vangen. Duitsland is goed op weg om de nationale doelstellingen inzake uitgaven voor onderwijs en onderzoek te halen maar moet zich bij de voortgang nog meer ambitieuze doelstellingen voor ogen houden om de meest innovatieve economieën in te halen.
- (10) Duitsland is niet voldoende bezig groeivriendelijke inkomstenbronnen aan te boren. De toepassing van het verlaagde btw-tarief (thans 7 %) op wat momenteel een vrij ruim gamma van goederen en diensten vormt, kan worden beperkt en de btw-administratie kan worden hervormd om te streven naar meer efficiëntie en betere belastinginning en om belastingfraude tegen te gaan. De inkomsten uit terugkerende belastingen op vastgoed zijn in Duitsland bijzonder laag (0,5 % van het bbp in 2011 tegenover 1,3 % in EU-27), waardoor er ruimte vrijkomt om meer inkomsten te halen uit de gemeentelijke vastgoedbelasting (*Grundsteuer*), met name door een herziening van de belastinggrondslag.
- (12) Sinds de aanbeveling van vorig jaar is er enige vooruitgang gemaakt met de tenuitvoerlegging van de grondwettelijke regel inzake begrotingsevenwicht ("schuldrem"). Specifieke uitvoeringsbepalingen zijn echter nog noodzakelijk in de meeste *Länder* om ervoor te zorgen dat de schuldrem in de jaarlijkse begrotingsprocedure daadwerkelijk wordt toegepast.
- (13) De financiële sector heeft aanzienlijke aanpassingen ondergaan en het kader voor regelgeving en toezicht is verstrengd. Aan de hand van besluiten van de Commissie op het gebied van staatssteun is verdere voortgang gemaakt met de herstructurering van *Landesbanken*. Niettemin blijven er belemmeringen inzake governance voor een marktgedreven consolidatie van de banksector die de algemene efficiëntie van de financiële instellingen beïnvloeden.
- (14) Duitsland heeft geen maatregelen genomen om de grote belemmeringen weg te nemen die de tweede verdieners in het gezin ondervinden, en er is slechts beperkte vooruitgang geboekt om meer voltijdse kinderopvang en dagscholen beschikbaar te stellen. Duitsland heeft enige vooruitgang gemaakt met het verbeteren van de beroepskwalificaties van achtergestelde personen maar alle *Länder* moeten ambitie

aan de dag blijven leggen om een onderwijssysteem tot stand brengen dat gelijke kansen biedt aan iedereen. Beleidsmaatregelen om de hoge belastingwig voor personen met een laag inkomen te verkleinen en om de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te verbeteren, zijn tot op heden beperkt gebleven. Duitsland moet meer doen om de hoge belastingen en sociale bijdragen die op lage inkomens drukken, te verminderen. Er zijn verdere inspanningen nodig om de omvorming van bepaalde soorten contracten, zoals mini-jobs, in duurzamere vormen van contracten te verbeteren en derhalve segmentatie van de arbeidsmarkt te voorkomen. Hoewel de reële lonen nog steeds onder hun niveau van het jaar 2000 liggen, hetgeen geleid heeft tot een structurele daling van de werkloosheidsgraad van 8 % tot 5,5 %, zijn zij sindsdien gestaag beginnen te stijgen zonder dat het concurrentievermogen wordt aangetast. Tegelijkertijd zijn de loonverschillen toegenomen.

- (15) Duitsland heeft zich tot doel gesteld de algemene economische kostprijs van de transformatie van zijn energiesysteem beperkt te houden. Dit heeft nog niet tot tastbare resultaten geleid en er blijven grote risico's en potentiële vormen van inefficiëntie bestaan. Duitsland levert grote inspanningen om de expansie van de energienetwerken verder te versnellen. De coördinatie tussen het nationale energiebeleid en het beleid van de buurlanden is ontoereikend.
- (16) De situatie in de dienstensectoren is sinds vorig jaar niet echt veranderd en er bestaan nog steeds beperkingen in de toegang tot en de uitoefening van bepaalde beroepen. Duitsland moet meer doen om zijn dienstensector open te stellen door ongerechtvaardigde beperkingen en belemmeringen voor de toegang op te heffen, hetgeen moet leiden tot lagere prijsniveaus en de diensten beter toegankelijk moet maken voor personen met een laag inkomen. Voor tal van ambachtelijke beroepen, zoals ook in de bouwsector, bestaat nog steeds de verplichting in het bezit te zijn van een brevet van vakbekwaamheid (*Meisterbrief*) of een evenwaardige kwalificatie om een zaak te houden. De bouwsector heeft ook af te rekenen met beperkingen inzake handelscommunicatie en vergunningsprocedures. Een groot aantal professionele activiteiten zijn gebonden aan verplichtingen inzake rechtsvorm of aandeelhouderschap. Duitsland kan nagaan of dezelfde doelstellingen van openbaar belang niet met een lichtere reglementering kunnen worden bereikt. Uit de verschillen in de regelgeving van de *Länder* kan ook worden opgemaakt dat meer inspanningen mogelijk zijn om de minst zware regelgevende oplossingen te kiezen en deze over het hele land uit te breiden en dus minder lasten op te leggen aan de bedrijfswereld. Het niveau van daadwerkelijke concurrentie in de spoorwegsector blijft onveranderd. Wat aanbestedingen betreft, is de waarde van de opdrachten die door de Duitse autoriteiten volgens de Europese aanbestedingsregels zijn bekendgemaakt, opvallend laag. Het wetgevingsproces dat tot herziening van de wet tegen concurrentiebeperkingen moet leiden, is nog niet afgerond. In de kleinhandel zijn er planologische voorschriften die toetredingen tot de markt in sterke mate belemmeren.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Duitsland verricht. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale

besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Duitsland onderzocht. Zijn advies⁸ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,
- (19) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Ook Duitsland dient erop toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. De solide begrotingssituatie te vrijwaren zoals gepland waardoor voor de gehele duur van het programma aan de middellangetermijndoelstelling wordt voldaan. Een groeivriendelijk begrotingsbeleid te voeren door bijkomende inspanningen om de kostenefficiëntie van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg te verbeteren met een betere integratie van de zorgverlening en meer aandacht voor preventie en revalidatie en zelfstandig wonen. Het belastingstelsel efficiënter te maken, met name door een verbreding van de btw-grondslag en door een herziening van de grondslag van de gemeentelijke vastgoedbelasting; de beschikbare ruimte voor meer en efficiëntere, groeibevorderende uitgaven voor onderwijs en onderzoek op alle overheidsniveaus te benutten. De rem op de schuld in alle *Länder* consequent en volledig toe te passen, en daarbij ervoor te zorgen dat de controleprocedures en correctiemechanismen tijdig en op passende wijze worden verricht.
2. Omstandigheden te bevorderen waarin lonengroei mogelijk is ter ondersteuning van de binnenlandse vraag. Daartoe de hoge belastingen en de sociale bijdragen te verlagen, vooral voor laagbetaalde werknemers, en de beroepskwalificaties van achtergestelde groepen te verbeteren. Werk te blijven maken van passende activerings- en integratiemaatregelen, met name voor langdurig werklozen. De omvorming van niet-conventionele situaties van tewerkstelling, zoals mini-jobs, in meer duurzame vormen van werkgelegenheid te bevorderen. Maatregelen te nemen om stimuli ter verhoging van de arbeidsactiviteit en de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt te verbeteren, in het bijzonder voor tweede verdieners en laaggeschoolden, ook om hun een beter inkomen te verschaffen. Daartoe belemmeringen voor tweede verdieners weg te nemen en de beschikbaarheid van voltijdse kinderopvang en *Ganztagschulen* te verbeteren.
3. De coördinatie van het energiebeleid met buurlanden te verbeteren en de algemene kosten voor de transformatie van het energiesysteem tot een minimum te beperken, in het bijzonder door een onderzoek naar de kostenefficiëntie van de energiebeleidsinstrumenten waarmee de doelstellingen inzake hernieuwbare energie moeten worden bereikt, en door blijvende inspanningen om de expansie van nationale en grensoverschrijdende elektriciteits- en gasnetwerken te versnellen.
4. Maatregelen te nemen om de concurrentie in de dienstensectoren verder te bevorderen, onder meer voor bepaalde beroepen, met name in de bouwsector, en voor professionele diensten, om binnenlandse groeibronnen te stimuleren. Dringend actie te ondernemen om de waarde van overheidsopdrachten die voor aanbesteding

⁸ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

openstaan, aanzienlijk te verhogen. De aangekondigde wetshervorming om de handhaving van het concurrentierecht met betrekking tot mededingingsbeperkingen te verbeteren, goed te keuren en uit te voeren. De planologische voorschriften op te heffen die nieuwe toetredingen tot de kleinhandelssector onnodig beperken. Verdere maatregelen te nemen om de resterende belemmeringen van de concurrentie in de spoorwegmarkten op te heffen. De inspanningen voor consolidatie in de banksector voort te zetten, onder meer door het regelgevingskader inzake governance te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter