EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Tysklands nationale reformprogram for 2013

og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2014

{SWD(2014) 406 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Tysklands nationale reformprogram for 2013

og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2014

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 [3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet [4],

som henviser til konklusionerne 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 the Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra the Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker, som fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet på grundlag af Kommissionens forslag en henstilling om overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede

[1] OJ L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] OJ L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2014) 406 final.
[4] P7_TA(2014)0128 and P7_TA(2014)0129.

retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

(4) Den 9. juli 2013 vedtog Rådet en henstilling om Tysklands nationale reformprogram for 2013 og afgav sin udtalelse om Tysklands opdaterede stabilitetsprogram for 2012-2017. Den 15. november 2013 forelagde Kommissionen som fastsat i forordning (EU) nr. 473/2013[5] sin udtalelse om Tysklands udkast til budgetplan for 2014[6].

(5) Den 13. november 2013 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[7], som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker 2014. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[8], hvori Tyskland blev udpeget som en af de medlemsstater, som der skulle foretages en dybdegående undersøgelse af.

(6) Den 20. december 2013 tilsluttede det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiel stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.

(7) Den 5. marts 2014 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af den dybdegående analyse af Tyskland[9] i medfør af artikel 5 I forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer på grundlag af sin analyse, at Tyskland oplever makroøkonomiske ubalancer, som kræver overvågning og politiktiltag. Det er navnlig på de løbende poster, at der kan konstateres et vedvarende meget stort overskud, hvilket afspejler de positive konsekvenser af en stærk konkurrenceevne, og der er et stort opsparingsbeløb, der bliver investeret i udlandet. Det er også et tegn på, at den indenlandske vækst fortsat er afdæmpet, og at de økonomiske ressourcer nok ikke er blevet effektivt allokeret. Selv om overskuddene på de løbende poster ikke giver samme risici som store underskud, er det vigtigt at holde nøje øje med størrelsen af Tysklands vedvarende overskud på de løbende poster. Det er især nødvendigt at gøre noget og mindske risikoen for, at den indenlandske økonomi og euroområdet skal lide skade, i betragtning af størrelsen af den tyske økonomi.

(8) Den 14. april 2014 forelagde Tyskland sit nationale reformprogram for 2014 og den 8. april 2014 sit stabilitetsprogram for 2014. For at kunne tage de to programmers indbyrdes forbindelse i betragtning, er de blevet vurderet samlet.

---

5 EFT L 140 af 27.5.2013, s.11.
6 C(2013) 8001 final
7 COM(2013) 800 final.
8 COM(2013) 790 final.
9 SWD(2014) 78 final.

(9) Formålet med budgetstrategien, der fremgår af stabilitetsprogrammet for 2014, er at sikre, at de mellemsigtede mål stadig bliver nået. I stabilitetsprogrammet bekræftes det mellemsigtede mål på -0,5 % af BNP, hvilket afspejler kravene i stabilitets- og vækstpagten. Ifølge stabilitetsprogrammet vil den (genberegnede) strukturelle saldo fortsætte med at være positiv i 2014 og fremefter, og det er planen, at bruttogælden skal ned på 76 % af BNP i 2014 og derefter fortsætte med at gå i tilstrækkeligt nedadgående retning derefter. Derfor er budgetstrategien i programmet på linje med kravene i stabilitets- og vækstpagten. Det makroøkonomiske scenarie, der understøtter budgetfremskrivningerne i programmet, som ikke er blevet formelt vedtaget af et uafhængigt organ, er troværdigt, da det i store træk er på linje med Kommissionens forårsprognose fra 2014. Ud fra en vurdering af stabilitetsprogrammet og fra Kommissionens prognose, sådan som det er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97, er Rådet af den opfattelse, at de offentlige finanser i Tyskland generelt fortsat er sunde, eftersom det mellemsigtede mål er, at prognosen fortsætter med at blive opretholdt og gældsreglen respekteret.

(10) Tyskland har kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at gøre de offentlige udgifter til sundhedspleje og langtidspleje mere omkostningseffektive, men der er dog annonceret nye initiativer. Hensigten med dem er at gøre sundhedspleje mere omkostningseffektiv, men disse planer er nok ikke tilstrækkelige til at holde de forventede fremtidige omkostninger under kontrol. Den senest vedtagne pensionsreform, der skal forbedre betingelserne for tidlig tilbagetrækning ("*Rente mit 63")* og pensionsniveauerne for visse grupper, hvor sidstnævnte også omfatter et pensionstillæg for dem, der har opfostret børn født før 1992 ("*Mütterrente"*). Reformen indebærer en ekstra belastning for det offentlige pensionssystems holdbarhed, og det er planen, at det skal finansieres med en højere pensionsbidragssats, med negative konsekvenser for de disponible indkomster for den aktive del af arbejdsstyrken. Reformen vil også kunne få en negativ indvirkning på indførelsen af supplerende pensioner under anden og tredje søjle. Tyskland har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at øge udgifter til uddannelse og visse fremskridt hvad angår højere forskningsudgifter. Det er nødvendigt med en yderligere indsats på alle niveauer i det offentlige, hvis målet på 10 % af BNP for de samlede offentlige og private udgifter til uddannelse og forskning skal kunne nås i 2015, og der bør sigtes mod endnu mere ambitiøse opfølgningsmål for at følge med de mest innovative økonomier. Der er sket en stigning i infrastrukturinvesteringen i Tyskland i de seneste år, og der er planer om yderligere at styrke investeringen, men det forekommer nødvendigt med yderligere bestræbelser.

(11) Tyskland har overordnet set gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at gøre skattesystemet mere effektivt og vækstorienteret og at mindske den høje skattebyrde for arbejdskraften. Der er ikke planer om større foranstaltninger for at skifte til mere vækstorienterede indkomstkilder. Anvendelsen af den reducerede merværdiafgiftssats (momssats), som for øjeblikket er på 7 %, vil kunne indsnævres, og det almindelige momsgrundlag vil kunne udvides. De ret lave indtægter fra de almindelige ejendomsskatter tyder på, at der her vil kunne ske en stigning, og fordelingen af skattebyrden vil kunne blive mere retfærdig, hvis skattegrundlaget for den kommunale ejendomsskat (*Grundsteuer*) bliver omvurderet. Betingelserne for at kunne investere i Tyskland vil kunne forbedres ved at ændre den lokale selskabsskat (*Gewerbesteuer*), ved at mindske den administrative byrde, der er knyttet til skatteopkrævningen, og ved at mindske den nuværende skævhed inden for selskabsskat til fordel for gældsfinansiering.

(12) Den finanspolitiske ramme er blevet suppleret med en national regel om budgetbalance og nedsættelsen af et uafhængigt rådgivende udvalg. Det ser stadig ud til, at det er nødvendigt med specifikke regler for gennemførelse af den forfatningsmæssige regel om budgetbalance ("gældsbremse") i flere *Länder*, således at der kan sikres en effektiv anvendelse af gældsbremsen i den årlige budgetcyklus. Den planlagte revision af finanspolitiske forbindelser mellem føderationen, *Länder* og kommuner bør anvendes til at styrke finanspolitisk ansvar og ansvarlighed.

(13) Lønningerne er steget i de seneste år efter en lang periode med løntilbageholdenhed, men i 2013 var reallønsvæksten mere beskeden end i 2012. Tyskland vil indføre en generel mindsteløn på 8,50 EUR/time i 2015, og den vil slå fuld ud igennem i 2017. Indførelsen af den planlagte generelle mindsteløn, som skal sikre arbejdstagerne en passende minimumsindkomst, kræver en tæt overvågning af indvirkningen heraf, især på beskæftigelsen. Der er kun gjort lidt for at mindske den høje skattekile, især for lavtlønnede. Den vedtagne pensionsreform og aktuelle reformplaner inden for pensioner og langtidspleje, som indebærer en stigning i bidragssatserne for social forsikring, vil igen kunne få skattekilen til at stige. Tyskland har gjort visse fremskridt med at forbedre uddannelsesresultaterne for dårligt stillede personer, men sammenhængen mellem uddannelsesresultater og socioøkonomisk baggrund er stadigvæk stærk og varer ved gennem hele arbejdslivet. Selv om der er gjort visse fremskridt i retning af passende aktiverings- og integrationsforanstaltninger, giver langtidsarbejdsløshed fortsat anledning til bekymring, og der er brug for ekstra foranstaltninger. Der er kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at træffe foranstaltninger, der kan lette overgangen fra minijobs til ansættelsesformer, der er underlagt fuldt obligatoriske sociale sikringsbidrag. Der er ikke gjort fremskridt med hensyn til at mindske skattemæssige elementer, som gør det mindre attraktivt for sekundære forsørger at arbejde. Tyskland har gjort visse fremskridt med hensyn til at skabe flere fuldtidspladser til førskoleundervisning og til børnepasning, men der har været begrænsede fremskridt med hensyn til fuldtidsskoler. Samtidig giver børnepasningsfaciliteter og heldagsskoler stadig anledning til bekymring hvad angår kvaliteten, og der er regionale forskelle.

(14) Formålet med regeringens forslag til en revision af loven om vedvarende energi er at mindske stigningerne i de samlede energiomkostninger, at fordele omkostningerne mere ligeligt blandt forbrugerne, at kontrollere udbredelsen af vedvarende energiformer og at fremme markedsintegration. Gennemførelsen af reformen må overvejes nøje med hensyn til dens indvirkning på støttesystemets omkostningseffektivitet. Det er nødvendigt med en yderligere indsats hvad angår netværksudvidelse og koordinering med nabolande

(15) Politisk set har der været gjort en begrænset indsats for yderligere at stimulere konkurrencen i servicesektorerne, selv om der er vedtaget isolerede reformer i specifikke erhverv og regioner, for eksempel bevillinger og kommunikation i bygge- og anlægssektoren. Produktivitetsvæksten er nok strukturelt lavere i servicesektorerne end i industrien, men den er særligt lav i visse servicesektorer, navnlig liberale erhverv. Der er stadig barrierer, som hindrer markedsadgang og udøvelse af liberale erhverv. Der er blandt andet tale om restriktioner vedrørende den juridiske form og kapitalandele og om krav til erhvervsmæssige kvalifikationer. Der er mange forskellige reguleringsordninger for liberale erhverv i de forskellige *Länder*, og det vil sikkert være muligt at finde de mindst byrdefulde reguleringsformer, som så vil kunne udbredes i hele landet. Værdien af kontrakter, der offentliggøres af de tyske myndigheder i medfør af EU-lovgivningen om

offentlige indkøb, er en af de laveste i EU. En generel overgang til et gennemsigtigt e-indkøbsmarked vil kunne øge konkurrencen. I detailsektoren er der i visse *Länder* regler for byplanlægning, som gør, at det fortsat er vanskeligt for nye virksomheder at komme ind på markedet. Der har været kun begrænsede fremskridt med hensyn til at forbedre konkurrencen inden for jernbanemarkederne

(16) Tyskland har gjort begrænsede fremskridt med at konsolidere banksektoren, navnlig hvad angår forbedringen af styringsrammen. Kommissions statsstøtteafgørelser har i vid udstrækning bidraget til omstruktureringen af *Landesbanken* i de seneste år, og sektoren er fortsat fragmenteret. Det er nødvendigt med yderligere bestræbelser for at kunne håndtere strukturelle og styringsmæssige hindringer, som er en hæmsko for en markedsdrevet konsolidering, hvilket også vil kunne øge den finansielle sektors overordnede effektivitet. Med en revision af den retlige ramme for den anden banksøjle vil konsolideringen i den offentlige banksektor kunne støttes yderligere.

(17) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Tysklands økonomiske politik. Den har vurderet det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Den 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's regler og retningslinjer, eftersom der er behov for at styrke Unionens samlede økonomiske styring, ved at der fra EU-niveau gives input til kommende nationale beslutninger. Kommissionens henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor.

(18) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Tysklands stabilitetsprogram, og Rådets udtalelse[10] er især afspejlet i henstilling 1 nedenfor.

(19) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet set på det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Rådets henstillinger i medfør af artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 er afspejlet i henstilling 1-4 nedenfor.

(20) I forbindelse med det europæiske semester har Kommissionen også udført en analyse af den økonomiske politik i euroområdet som helhed. På dette grundlag har Rådet udstedt særlige henstillinger til de medlemsstater, der har euroen som valuta. Som et land, der har euroen som valuta, bør Tyskland også sikre fuld og rettidig gennemførelse af de nævnte henstillinger.

HENSTILLER, at Tyskland i perioden 2014-2015 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Føre en vækstfremmende finanspolitik og bevare en sund budgetstilling, der sikrer, at det mellemsigtede budgetmål bliver fastholdt i hele den periode, som er dækket af stabilitetsprogrammet, og at den offentlige gældskvote holder sig på en bæredygtig, nedadgående kurs. Navnlig udnytte de tilgængelige muligheder for at øge og effektivisere offentlig investering i infrastruktur, uddannelse og forskning. Effektivisere skattesystemet, navnlig ved at udvide afgiftsgrundlaget, især på forbrug, ved at omvurdere det kommunale ejendomsskattegrundlag, ved at forbedre skatteforvaltningen og ved at revidere den lokale erhvervsskat, også med henblik på at fremme privat investering. Gøre en ekstra indsats for at øge omkostningseffektiviteten af de offentlige udgifter til sundhedspleje og langtidspleje. Sikre det offentlige pensionssystems holdbarhed ved i) at ændre finansieringen af nye ikkeforsikringsbaserede/udefra kommende ydelser ("*Mütterrente*") til midler fra

[10] I medfør af artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

skatteindtægter, også for at undgå en yderligere stigning i de sociale sikringsbidrag, ii) at gøre det mere attraktivt med senere tilbagetrækning og iii) at øge dækningen i pensionsordninger under anden og tredje søjle. Færdiggøre gennemførelsen af gældsbremsen i alle *Länder* og sikre rettidige og relevante overvågningsprocedurer og korrektionsmekanismer. Forbedre udformningen af finanspolitiske forbindelser mellem føderationen, *Länder* og kommuner, også med henblik på at sikre passende offentlig investering på alle niveauer.

2. Forbedre betingelser, som kan støtte indenlandsk efterspørgsel yderligere, blandt andet ved at reducere de høje skatter og socialsikringsbidrag, især for lavtlønnede. Ved indførelsen af mindstelønnen overvåge dens indvirkning på beskæftigelsen. Forbedre arbejdstagernes beskæftigelsesegnethed ved yderligere at øge uddannelsesresultaterne for dårligt stillede grupper og ved at implementere mere ambitiøse aktiverings- og integrationsforanstaltninger på arbejdsmarkedet, især for langtidsledige. Træffe foranstaltninger til at gøre det skattemæssigt mere attraktivt at arbejde, navnlig for sekundære forsørgere, og lette overgangen fra minijobs til ansættelsesformer, der er underlagt fuldt obligatoriske sociale sikringsbidrag. Afhjælpe regionale mangler på fuldtidsbørnepasningsfaciliteter og heldagsskoler og samtidig forbedre deres generelle uddannelseskvalitet.

3. Holde de samlede omkostninger ved at omlægge energisystemet på et minimum. Navnlig overvåge, hvordan reformen af loven om vedvarende energi indvirker på omkostningseffektiviteten af støttesystemet for vedvarende energi. Øge bestræbelserne på at fremskynde udviklingen af de nationale og grænseoverskridende el- og gasnet. Optrappe tæt energipolitisk samordning med nabolandene.

4. Træffe mere ambitiøse foranstaltninger til yderligere at stimulere konkurrencen i servicesektoren, herunder visse liberale erhverv, også ved at revidere eksisterende reguleringsmæssige tilgange og finde den bedste praksis for alle *Länder*. Finde årsagerne til, at værdien af de offentlige kontrakter, der er omfattet af indkøbsprocedurer ifølge EU-lovgivningen, er så lav. Øge bestræbelserne på at fjerne eksisterende regler inden for byplanlægning, der gør det vanskeligt for nye virksomheder at få adgang til detailsektoren. Træffe tiltag til at fjerne resterende konkurrencehindringer på jernbanemarkederne. Fortsætte konsolideringsindsatsen i *Landesbanken*-sektoren, bl.a. ved at forbedre styringsrammen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand