



Bruxelles, den 13. juni 2016
(OR. en)

9196/16

ECOFIN 448
UEM 195
SOC 312
EMPL 208
COMPET 282
ENV 327
EDUC 182
RECH 174
ENER 190
JAI 436

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Komm. dok. nr.:	9123/16 ECOFIN 415 UEM 165 SOC 279 EMPL 175 COMPET 252 ENV 296 EDUC 152 RECH 144 ENER 157 JAI 402 - COM(2016) 326 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Tysklands nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Tysklands stabilitetsprogram for 2016

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2016) 326 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

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-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

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 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Tyskland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet³. 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.

³ EUT C 96 af 11.3.2016, s. 1.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Tyskland 2016 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 meddelelse 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 ekstern efterspørgsel indebærer makroøkonomiske risici i en situation med beskeden udenlandsk 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 forelagde Tyskland sit stabilitetsprogram for 2016 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 relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁴ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, 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 anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁴ 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).

- (5) Tyskland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældsreglen. I sit stabilitetsprogram for 2016 har regeringen planlagt en afbalanceret budgetstilling i nominelle termer i perioden 2016-2020. Den mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP er fortsat opfyldt med en margen i hele programperioden. Ifølge stabilitetsprogrammet forventes den offentlige gældskvoté gradvist at falde til 59,5 % i 2020. Det makroøkonomiske scenarie bag budgetfremskrivningerne, som ikke er blevet godkendt af et uafhængigt organ, er realistisk. På basis af Kommissionens forårsprognose 2016 ventes den 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 2016 er Rådet af den opfattelse, at Tyskland forventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.

- (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 faste nettoinvesteringer er fortsat med at være udpræget negative på kommunalt niveau, hvilket tyder på manglende investeringer. 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 at forblive i balance i nominelle og strukturelle termer i 2016-2017 vil der fortsat være tilstrækkeligt finanspolitisk råderum til at øge de offentlige investeringer uden at overtræde stabilitets- og vækstpagtens 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 kunne 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 "gældsfræmmende virkninger" viste i 2015 den ottende højeste værdi i Unionen. Andelen af den samlede beskatning, som består af relativt vækstfræmmende forbrugsafgifter og løbende ejendomsskatter, lå i perioden fra 2007 til 2014 stabilt på 28-29, hvilket er lavere end gennemsnittet i Unionen 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 skatteopkrævning.
- (8) Finansieringsvilkårene i Tyskland er generelt gunstige. Venturekapitalmarkedet er dog stadig underudviklet efter international målestok, og de skatterelaterede rammebetingelser kan begrænse dets størrelse. Bedre adgang til venturekapital spiller en vigtig rolle med hensyn til at fremme iværksættervirksomhed, bl.a. i højteknologiske sektorer og inden for vidensintensive tjenesteydelser. Forbundsregeringen 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 høje avancer viser, at Tyskland har betydelige muligheder for at forbedre resultatet på området for erhvervstjenester. Problemerne på området for erhvervstjenester skyldes godkendelseskrav, restriktioner på tværfaglige aktiviteter, forsikringskrav og faste takster. Der stilles også fortsat krav til retlig 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, selv om der er gode muligheder for mere ambitiøse forslag.
- (10) Selv om de overordnede arbejdsmarkedsresultater er rigtig gode, navnlig med hensyn til arbejdsløsheden, som er historisk lav, så lurder aldersrelateret mangel på arbejdskraft og kvalifikationer forude, hvilket nødvendiggør fuld udnyttelse af den eksisterende arbejdsstyrke. Da disse tendenser ikke kun udfordrer arbejdsmarkedet, men også pensionssystemets bæredygtighed og tilstrækkelighed, forekommer øgede incitamenter til at gå senere på pension uundgåelige. Andelen af personer, der er i risiko for fattigdom som ældre (16,3 % i 2014), ligger over EU-gennemsnittet (13,8 %), og kompensationsgraden i den lovbestemte pensionsordning reduceres gradvist, samtidig med at andelen af indmeldelser i pensionsordninger under anden og tredje søjle er for lav til at dæmpe denne risiko. 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 incitamenter til at gå tidligt på pension, som blev indført i 2014.

- (11) Arbejdsmarkedspotentialiet i bestemte grupper, navnlig kvinder og personer med migrantbaggrund, underudnyttes fortsat, og de manglende incitamenters til at komme i arbejde, særligt for sekundære forsørgere, fastholdes. Bestemte aspekter af både skattesystemet og sygeforsikringsordningen afholder sekundære forsørgere fra at tage et job eller øge antallet af arbejdstimer. Dette er medvirkende til, at en lav andel af kvinder har fuldtidsarbejde, og at Tyskland har et af de laveste antal arbejdstimer for kvinder i gennemsnit i Unionen, på trods af en høj beskæftigelsesfrekvens for kvinder. Selvom der som en sidegevinst af indførelsen af mindsteløn har været en mindre bevægelse væk fra minijobs i retning af almindelige ansættelsesformer, har omkring syv millioner mennesker stadig minijobs (hvoraf fem millioner har et minijob som eneste lønnede beskæftigelse). Det forhold, at minijobs er undtaget fra personlig indkomstskat og i mange tilfælde også fra lønmodtagerbidrag til sociale sikringsordninger, kan afholde 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 tilskud og kompensationen for skattebyrden har haft på husholdningernes indkomst og forbrug bliver muligvis stort set udlignet af højere lønmodtagerbidrag til sociale sikringsordninger. Skatteken 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 skatteken 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, således at BNP øges, afhænger virkningen på beskæftigelse og vækst på mellemlang sigt af den succes, hvormed flygtningene integreres på arbejdsmarkedet og socialt, herunder via uddannelsesstøtte. Emnet står højt på den politiske dagsorden både på EU- og medlemsstatsplan og vil blive overvåget og analyseret nøje, herunder i landerapporten for 2017.

- (13) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Tysklands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Tyskland i de foregående år. 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, da der er behov for at styrke EU's samlede økonomiske styring, ved at der på EU-plan ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. De henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 til 3 nedenfor.
- (14) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet og er af den opfattelse⁵, 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. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 3 nedenfor,

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

HENSTILLER, at Tyskland i 2016 og 2017 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Opnå en varig opadgående tendens for så vidt angår offentlige investeringer, særligt i infrastruktur, uddannelse, forskning og innovation, samtidig med at den mellemfristede målsætning overholdes. Forbedre de finanspolitiske relationer mellem forbundsmyndighederne og delstaterne med henblik på at øge de offentlige investeringer, 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. Tage yderligere skridt til at fremme konkurrencen i servicesektoren, navnlig inden for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv.
3. Øge incitamenterne til at gå senere på pension og mindske de negative incitamenter for sekundære forsørgere til at komme i arbejde. Mindske den høje skattebyrde for lavtlønnede og fremme overgangen fra minijobs til almindelige ansættelsesformer.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand
