



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012  
COM(2012) 305 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Duitsland**

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de  
periode 2012-2016**

{SWD(2012) 305 final}

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Duitsland**

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2012-2016**

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<sup>1</sup>, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>2</sup>,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement<sup>3</sup>,

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 Europese 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) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten<sup>4</sup> aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> COM(2012) 305 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2012)0048 en P7\_TA(2012)0047.

<sup>4</sup> Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

- (3) De Raad heeft op 12 juli 2011 een aanbeveling inzake het nationale hervormingsprogramma 2011 van Duitsland aangenomen en advies uitgebracht over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2011-2014.
- (4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag<sup>5</sup> aangenomen. In dat verslag werd Duitsland niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden moeten worden onderworpen.
- (5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan een gedifferentieerd en groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen, hun toezeggingen tijdig te presenteren om in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's te kunnen worden opgenomen.
- (7) Duitsland heeft op 18 april 2012 zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2012-2016 en op 12 april 2012 zijn nationaal hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) Volgens de eerste kennisgeving die Duitsland in 2012 deed over de tekort- en schuld cijfers voor de jaren 2008-2011 voor de toepassing van de buitensporigtekortprocedure, bleef het algemene overheidstekort in 2011 onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie zal het algemene overheidstekort onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde blijven en verder dalen tijdens de programmaperiode. Als gevolg hiervan en overeenkomstig de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact heeft de Commissie op 30 mei een aanbeveling goedgekeurd voor een besluit van de Raad tot intrekking van de beschikking betreffende het bestaan van een buitensporig tekort op grond van artikel 126, lid 12, van het Verdrag.
- (9) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van dit programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is. De in het programma opgenomen prognoses voor 2012-2013 stemmen grosso modo overeen met de voorjaarsprognose 2012 van de Commissie betreffende de snelheid en het patroon van economische groei en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De prognoses voor de economische groei in de latere programmajaren stemmen grotendeels overeen met het door de Commissie geraamde

---

<sup>5</sup> COM(2012) 68 final.

potentiële groeipercentage van Duitsland op middellange termijn. De doelstelling van de in het programma geschetste begrotingsstrategie is om de budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD) al in 2012 te halen en vanaf 2014 nominale begrotingen te hebben die zo goed als in evenwicht zijn, vertrekkende van een nominaal begrotingstekort van 1,0% van het bbp in 2011, waarmee dit tekort aanzienlijk eerder dan de termijn van 2013 onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp wordt gebracht. Volgens het programma moet de eerdere MTD van een structureel tekort van ½% van het bbp (te zien als een smalle band rond 0,5% van het bbp), waarmee afdoende wordt tegemoetgekomen aan de verplichtingen van het stabiliteits- en groeipact, worden begrepen als een tekort van ten hoogste 0,5% van het bbp impliceert. De tekort- en schulddoelstellingen kunnen onder druk komen te staan als extra maatregelen voor het stabiliseren van de financiële sector nodig zouden blijken. Uitgaande van het (herberekende) structurele tekort<sup>6</sup> is Duitsland voornemens zijn MTD tijdens de hele programmaperiode na te komen, en volgens de risicoanalyse zou het land daarin ook moeten slagen. Volgens de in het programma verstrekte informatie en ook op basis van de risicoanalyse zal het groeipercentage van de overheidsuitgaven, rekening houdende met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, in 2012 de uitgavennorm van het stabiliteits- en groeipact overschrijden en er in 2013 aan voldoen. De brutoschuld zal volgens de planning in 2012 met 0,8 procentpunt stijgen tot 82,0% van het bbp, in 2013 dalen tot 80% van het bbp en vervolgens in dalende lijn blijven gaan. Na de correctie van het buitensporige tekort bevindt Duitsland zich in een overgangsfase en maakt het volgens de plannen voldoende vooruitgang om aan de norm voor schuldafbouw van het stabiliteits- en groeipact te voldoen.

(10) De bondsregering heeft maatregelen genomen om de overheidsuitgaven in de zorg doeltreffender te maken en een hervorming van de langdurige zorg voorgesteld. Er zijn extra inspanningen nodig om de gezondheidszorg nog efficiënter te maken en de verwachte verdere stijging van de uitgaven beperkt te houden. De voorgestelde hervorming van de langdurige zorg gaat ook onvoldoende ver om de verwachte kostenstijgingen in de toekomst op te vangen. Er is ruimte om de doeltreffendheid van het belastingsysteem te vergroten. De bondsregering is goed op weg om haar belofte van meer groeibevorderende uitgaven voor onderwijs en onderzoek na te komen. Het blijft echter belangrijk dat ook de *Länder* en de gemeenten, die het leeuwendeel van de uitgaven voor onderwijs en onderzoek voor hun rekening nemen, toezien op adequate en doeltreffende bestedingen op deze beleidsterreinen. De invoering van de nieuwe grondwettelijke rem op de schuld heeft het Duitse begrotingskader aanzienlijk versterkt. Er is echter geen noemenswaardige vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van de begrotingsregel op het niveau van de deelstaten.

(11) Dankzij de omvangrijke overheidssteun voor de financiële sector, de hervormingsinspanningen van sector zelf en de gunstige gevolgen van de opverende Duitse economie, is de hele sector gestabiliseerd. Ondanks de over het algemeen relatief stabiele financiële sector en het uitblijven van kredietschaarste, blijven er zwakke punten, met name de structurele problemen van een aantal *Landesbanken*, die

---

<sup>6</sup> 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.

vaak een levensvatbaar bedrijfsmodel ontberen, zwakke toezichtstructuren hebben en door hun afhankelijkheid van kapitaal financiering erg kwetsbaar blijven.

- (12) De goede prestaties van de Duitse arbeidsmarkt, met een stijgende werkgelegenheid en een lage werkloosheid, zijn niet iedereen in gelijke mate ten goede gekomen en de lonen zijn de toegenomen productiviteit niet altijd gevolgd. Negatieve belastingprikkelers als gevolg van de grote belastingwig, in het bijzonder door de hoge sociale bijdragen, blijven de integratie van met name laagbetaalde arbeidskrachten op de arbeidsmarkt bemoeilijken. Veelvuldig gebruik van de zogeheten minijobs beperkt de verwerving van pensioenrechten. Daarom moet de overgang van deze deeltijdse banen naar stabielere arbeidsovereenkomsten worden verbeterd. De recente hervorming van de arbeidsmarktinstrumenten moet arbeidskansen voor iedereen ondersteunen. Het onderwijssysteem doeltreffender maken en de beroepskwalificaties van achtergestelde groepen verhogen, zijn belangrijke uitdagingen voor Duitsland. Om de negatieve gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor potentiële groei tegen te kunnen gaan, moet op middellange en lange termijn voor voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten worden gezorgd. Zorgwekkend is de geringe voltijdse arbeidsparticipatie van vrouwen. Negatieve belastingprikkelers voor tweeverdieners en het gebrek aan voltijdse kinderopvang en dagscholen belemmeren de toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt.
- (13) Duitsland streeft een verregaande hervorming van zijn energiesysteem na. De totale economische kostprijs van deze hervorming moet zo laag mogelijk worden gehouden door de uitbreiding van de nationale en grensoverschrijdende netwerken te versnellen, de kostenefficiëntie van het beleid inzake klimaat en hernieuwbare energie continu te verhogen, doortastende maatregelen te nemen om energie-efficiëntie verder te stimuleren en de concurrentie op de energiemarkten te vergroten. Door de centrale ligging van Duitsland heeft het Duitse spoorwegnet een grote impact op het hele Europese spoorwegsysteem. De concurrentie op de markten voor passagiers- en vrachtvervoer per spoor blijft erg beperkt, voornamelijk doordat een effectieve scheiding tussen de rollen van infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming uitblijft. Hoewel de laatste jaren vooruitgang is geboekt, onder meer dankzij de omzetting van de dienstenrichtlijn, is er nog ruimte om in bepaalde dienstensectoren (zoals de bouw) de concurrentie en de productiviteitsgroei extra te stimuleren.
- (14) Duitsland heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de uitvoering van de in 2011 gedane toezeggingen, betreffen het stimuleren van de werkgelegenheid, het verbeteren van het concurrentievermogen, het houdbaar maken van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de uitvoering van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.
- (15) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economisch beleid van Duitsland verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Duitsland, maar ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om 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 onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (4) weergegeven.

- (16) In het licht van deze evaluatie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2012 van Duitsland onderzocht. Zijn advies<sup>7</sup> daarover is met name in onderstaande aanbeveling (1) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Duitsland in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. Het solide begrotingsbeleid voort te zetten om in 2012 de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling te bereiken. Hiertoe de begrotingsstrategie volgens plan uit te voeren, de uitgavennorm in acht te nemen en voldoende vooruitgang te boeken bij het verwezenlijken van de norm inzake schuldafbouw. De groeivriendelijke consolidatiekoers te bestendigen door extra inspanningen te leveren om de overheidsuitgaven voor zorg en langdurige zorg doeltreffender te maken en gebruik te maken van de onbenutte mogelijkheden om het belastingstelsel efficiënter te maken; 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 deelstaten consequent en volledig toe te passen, en daarbij in tijdige en passende controleprocedures en correctiemechanismen te voorzien.
2. De resterende structureel zwakke punten in de financiële sector aan te pakken, onder meer door de *Landesbanken* die behoefte hebben aan een adequaat gefinancierd en levensvatbaar bedrijfsmodel, verder te herstructureren, maar een overdreven schuldafbouw te vermijden.
3. Op een begrotingsneutrale manier de grote belastingwig te verkleinen, in het bijzonder voor laagbetaalde werknemers, en werk te blijven maken van passende activerings- en integratiemaatregelen, met name voor langdurig werklozen. De voorwaarden te creëren opdat de loonevolutie de productiviteitsgroei kan volgen. Maatregelen te nemen om de onderwijsresultaten van kwetsbare groepen te verbeteren, met name door gelijke kansen te garanderen in het onderwijs- en opleidingssysteem. Negatieve belastingprikkel voor tweeverdieners geleidelijk af te schaffen en de beschikbaarheid van voltijdse kinderopvang en *Ganztagsschulen* te vergroten.

---

<sup>7</sup> Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

4. Inspanningen te blijven leveren om de totale kosten van de energiehervorming voor de economie tot een minimum te beperken, onder meer door de uitbreiding van de nationale en grensoverschrijdende elektriciteits- en gasnetwerken te versnellen. Ervoor te zorgen dat de institutionele structuur echte concurrentie op de spoorwegmarkten garandeert. Maatregelen te nemen om de concurrentie te bevorderen in de dienstensectoren, onder meer voor professionele diensten en bepaalde ambachten, met name in de bouwsector.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*