



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 402 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van België

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van België

{SWD(2014) 402 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van België

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van België

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 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

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 spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad 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 vastgesteld, die samen de "geïntegreerde

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2014) 402 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

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 van de lidstaten besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van 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 landspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van België vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2016 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013⁵ heeft de Commissie op 15 november 2013 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van België voor 2014 gepresenteerd⁶.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁷ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁸ aangenomen. Daarin werd België genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 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 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor België⁹ die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat België nog steeds wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden vergen. In het bijzonder de ontwikkelingen op het vlak van het externe concurrentievermogen voor goederen vereisen onverminderd aandacht omdat een verdere verslechtering een bedreiging vormt voor de macro-economische stabiliteit.
- (8) Op 30 april 2014 heeft België zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn stabiliteitsprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) Doel van de in het stabiliteitsprogramma 2014 uitgestippelde begrotingsstrategie is uiterlijk in 2016 een structureel begrotingsevenwicht te realiseren en het volgende jaar de middellangetermijndoelstelling (MTD) te verwezenlijken. Het programma

⁵ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

⁶ COM(2013) 8000 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 75 final.

bevestigt de eerdere middellangetermijndoelstelling van 0,75% van het bbp, die in lijn is met de doelstellingen van het stabiliteits- en groeipact, maar de verwezenlijking ervan wordt verschoven naar 2017, zijnde één jaar later dan de doelstelling van het programma van vorig jaar. De geplande jaarlijkse vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling spoort met de aanpassing die het stabiliteits- en groeipact voorschrijft. Volgens het programma wordt de uitgavenbenchmark in grote lijnen gerespecteerd gedurende de programmaperiode. De schuld ligt in 2013 met 101,5% boven de referentiewaarde van 60% van het bbp en zou volgens het programma geleidelijk afnemen tot circa 93% van het bbp in 2017. De programmadoelstellingen zijn in hun totaliteit in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario, dat door een onafhankelijke instelling (het Federaal Planbureau) is opgesteld, is aannemelijk. De groeivoorspellingen lopen gelijk met die van de Commissie in de voorjaarsprognoses 2014. Het begrotingstraject is nog niet onderbouwd met maatregelen. De voorjaarsprognoses van de Commissie laten geen werkelijke structurele verbetering in 2014 zien en, in de gebruikelijke hypothese van ongewijzigd beleid, een structurele verslechtering in 2015. Dit brengt de verwezenlijking van de doelstellingen in gevaar en zou kunnen leiden tot een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling in de jaren 2014-2015. Bovendien zal België volgens de voorjaarsprognoses van de Commissie zowel in 2014 als in 2015 niet aan de schuldregel voldoen. In het licht van zijn evaluatie van het programma en de voorjaarsprognoses van de Commissie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, is de Raad van oordeel dat België in 2013 zijn overheidstekort duurzaam heeft teruggebracht tot onder de 3% van het bbp, maar vanaf 2014 dreigt in aanzienlijke mate af te wijken van de vereisten van het preventieve gedeelte.

- (10) België heeft aanzienlijke vorderingen gemaakt met het invoeren van meer structurele coördinatieregelingen. Eind 2013 is een samenwerkingsakkoord inzake begrotingscoördinatie gesloten dat een regel instelt dat de begroting structureel in evenwicht moet zijn (conform de middellangetermijndoelstelling) op het niveau van de overheid als geheel, zoals het begrotingsverdrag voorschrijft. Voorts formaliseert het de in de praktijk tot stand gekomen coördinatie door i) het intergouvernamenteel raadgevend comité een officiële rol te geven in het proces en ii) de adviserende rol van de Hoge Raad voor Financiën meer expliciet te maken. Daarnaast versterkt het akkoord de toezichhoudende rol van de Hoge Raad door uitdrukkelijk te voorzien in een correctiemechanisme wanneer significant van de overeengekomen doelstellingen wordt afgeweken. Het zou kunnen dat er nadere afspraken moeten worden gemaakt om de doelstellingen na 2014 bindend te maken.
- (11) Niettegenstaande België er recentelijk in is geslaagd de toename van de schuldquote om te buigen, is een schuldenlast van de overheid van 101,5% van het bbp hoog te noemen en zijn er aanzienlijke latente verplichtingen en toekomstige pensioenverplichtingen. Om deze na te komen zonder afbreuk te doen aan de hoge levensstandaard, moet de ontwikkeling van de kosten voor de begroting onder controle worden gehouden, moeten de participatie- en werkgelegenheidsgraad worden verhoogd en moet de internationale concurrentiepositie worden verbeterd. Op elk van deze gebieden dienen zich voor België belangrijke uitdagingen aan. Alhoewel België stappen in de goede richting heeft gezet die de komende jaren effect zullen sorteren, zal een ambitieuzere aanpak vereist zijn, te meer daar er ook bij de handelspartners hervormingen worden doorgevoerd.

- (12) De totale belastingdruk in België is één van de hoogste in de EU en treft in sterke mate de factor arbeid, waardoor ook de loonwage tot de hoogste in de EU behoort. Sommige kenmerken van het belastingsysteem hebben schadelijke ecologische gevolgen, zoals de fiscale behandeling van bedrijfswagens. Er zijn gerichte maatregelen genomen om de arbeidskosten voor specifieke groepen te verlagen en de kloof tussen bruto- en nettolonen onderaan het loonspectrum te verkleinen. Er heeft zich evenwel geen significante verschuiving van de belastingdruk naar minder groei-onvriendelijke belastinggrondslagen voltrokken. De eerste denkoefeningen zijn gehouden over een grootschalige fiscale hervorming die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën mee moet helpen verwezenlijken, het concurrentievermogen en de groei van de werkgelegenheid ondersteunt en milieuvriendelijk is. Een dergelijke hervorming zou het verlichten van de belastingdruk op arbeid moeten behelzen, naast het vereenvoudigen van het systeem als geheel, het efficiënter maken van de btw, het verruimen van de belastinggrondslagen, het verminderen van het aantal aftrekmogelijkheden, het dichteren van achterpoortjes in de wetgeving en het laten uitdoven van subsidies met schadelijke milieugevolgen.
- (13) De verwachte impact van de vergrijzing is voor België bijzonder hoog, waarbij de voorspelling is dat de gerelateerde kosten met meer dan 8% van het bbp zullen stijgen tussen 2010 en 2060, met name voor pensioenen en langdurige zorg. De onlangs begonnen hervorming van de sociale zekerheid voor ouderen zou een gunstig effect moeten hebben op hun indienstneming/-houding. Gelet op de omvang van de uitdaging zijn echter extra inspanningen nodig om een en ander budgettair houdbaar te maken. Daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak om de socialezekerheidsstelsels voor ouderen op peil te houden. Er zijn maatregelen vereist om de wettelijke pensioenleeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting te koppelen, om de kloof tussen de werkelijke en de wettelijke pensioenleeftijd te verkleinen en de langdurige zorg kostenefficiënter te maken.
- (14) In België wordt het arbeidspotentieel chronisch onderbenut. De activiteitsgraad en de werkgelegenheidsgraad liggen onder het EU-gemiddelde en stagneren, terwijl de langdurige werkloosheid als percentage van de totale werkloosheid hoog blijft. De zeer brede loonwage zorgt in combinatie met het stelsel van werkloosheidsuitkeringen voor krachtige werkloosheids- en inactiviteitsvallen voor de meeste categorieën van de beroepsbevolking. Niettegenstaande er maatregelen zijn genomen om de werkloosheidsvallen voor de laagste lonen te verkleinen, is de val voor de meeste andere categorieën groter geworden en blijven de inactiviteitsvallen hardnekkig. Door de hoog blijvende arbeidskosten wordt gewoonlijk een aanwervingspolitiek gehanteerd die risico's schuwt en nadelig is voor outsiders zoals jongeren, laaggeschoolden en personen met een migratieachtergrond, van wie de participatiegraad, zoals die van oudere werknemers, ver onder het EU-gemiddelde ligt. De krachtige bescherming van insiders, die inhoudt dat wie van baan verandert bepaalde rechten (bv. vertrekvergoeding, mogelijkheid tot vervroegd pensioen, anciënniteitsbonussen) verliest, remt de beroepsmobiliteit binnen en tussen de sectoren af. Een dergelijke inertie maakt actief arbeidsmarktbeleid in België betrekkelijk ondoeltreffend en leidt tot een situatie waarin in sommige sectoren en gebieden tekorten aan bepaalde vaardigheden groei in de weg staan en er tegelijkertijd in andere gebieden aanhoudend hoge werkloosheid heerst. De werkloosheid onder jongeren is het voorbije jaar beduidend toegenomen, al zijn er grote verschillen tussen de gewesten en groepen. Het aanpakken van het structurele probleem van discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden zal gepaard moeten gaan met de bestrijding van het nijpende probleem van vroegtijdig

schoolverlaten en jongeren die het onderwijs verlaten zonder kwalificaties. De zesde staatshervorming opent perspectieven om het werkgelegenheidsbeleid doelgerichter en efficiënter te maken op voorwaarde dat de samenwerking tussen het federale en het regionale niveau wordt geoptimaliseerd.

- (15) De competitiviteit van België blijft achteruitgaan, ook wat de niet-kostenaspecten betreft. Met name het vermogen van de industriële activiteiten om internationaal te concurreren verzwakt, wat zich weerspiegelt in krimpende marges en verlies van arbeidsplaatsen. België maakt van oudsher gebruik van loonindexering om de koopkracht op peil te houden. Het doorschieten van de totale loonstijging is in voorkomende gevallen echter te laat en onvoldoende gecorrigeerd. Bovendien staat de centrale loonnorm soms in de weg aan het adequaat in aanmerking nemen van sectorale ontwikkelingen van de productiviteit en lokale arbeidsmarktomstandigheden. Daardoor zijn de lonen sneller gestegen dan de productiviteit, met verlies van arbeidsplaatsen en concurrentievermogen tot gevolg. België zou, in overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken, zijn loonvormingsmechanisme zo moeten hervormen dat grotere sectorale loondifferentiatie en een betere aansluiting van de lonen op de productiviteitsontwikkelingen mogelijk zijn. De detailhandelsprijzen blijven hoger dan in de buurlanden, terwijl beperkingen op professionele diensten de ontwikkeling van innovatieve bedrijfsmodellen in de weg staan en investeringen hinderen. De distributietarieven voor elektriciteit behoren nog altijd tot de hoogste in Europa en de geplande regionalisering zorgt voor onzekerheid omtrent de toekomstige ontwikkeling van de distributiekosten voor eindgebruikers aangezien het momenteel bevroren tarief de stijgende kosten van de distributeurs niet dekt. Als België de hoge lonen wil handhaven en terzelfder tijd nieuwe werkgelegenheid wil scheppen, zal het meer dan thans het geval is geavanceerde goederen met meer toegevoegde waarde moeten produceren en verkopen op de wereldmarkten. Er zijn te weinig snelgroeiende Belgische ondernemingen in innovatiesectoren. De innovatiesteunregelingen worden als ingewikkeld en zeer versnipperd ervaren. Waar activiteiten die een hoge toegevoegde waarde hebben wel van de grond komen, wordt hun ontwikkeling vaak gehinderd door een tekort aan voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten.
- (16) De verwachting is dat België zijn doelstelling van 15% minder emissies van broeikasgassen in sectoren die niet onder het EU-emissiehandelssysteem vallen tegen 2020, niet zal halen. De initiatieven die worden genomen, lijken samenhang en richting te missen en het blijft onduidelijk wat het gecombineerde effect zal zijn van maatregelen om de emissies, in het bijzonder van de vervoerssector en gebouwen, terug te dringen. De verlaging van de btw op elektriciteit zou de inspanningen op dat gebied verder kunnen ondermijnen. De onderhandelingen over een samenwerkings- en lastenverdelingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten hebben geen duidelijke spreiding van de inspanningen opgeleverd. Het dichtslibben van de wegen is in vergelijking met vele andere landen een zware last voor de Belgische economie. De ernst van het probleem vereist een integrale beleidsrespons waarbij wordt gekeken naar het potentieel van congestieheffingen gekoppeld aan bepaalde tijdstippen, de gunstige fiscale behandeling van het privégebruik van bedrijfswagens en brandstofkaarten wordt herzien en de efficiëntie van het openbaar vervoer wordt verhoogd.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van België 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 België, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de 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 6 weergegeven.

- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van België onderzocht. Zijn advies¹⁰ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (19) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma van België onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 2, 4 en 5 weergegeven.
- (20) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economisch 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. België dient er ook op toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat België in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. Na het corrigeren van het buitensporige tekort, krachtigere begrotingsmaatregelen voor 2014 te nemen gelet op het zich aftekenende verschil van 0,5% van het bbp op basis van de voorjaarsprognose 2014 van de Commissie die wijst op het gevaar van aanzienlijke afwijking ten opzichte van de stabiliteits- en groeipactverplichtingen. In 2015 de begrotingsstrategie die de vereiste aanpassing van 0,6% van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling moet waarborgen, waarmee ook aan de schuldregel zou worden voldaan, aanzienlijk te versterken. Daarna, totdat de middellangetermijndoelstelling is verwezenlijkt, de voorgenomen jaarlijkse structurele aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling voort te zetten, overeenkomstig het vereiste van een jaarlijkse structurele aanpassing van ten minste 0,5% van het bbp, en een grotere aanpassing te realiseren als de economische omstandigheden meezitten of zulks nodig is om aan de schuldregel te voldoen, teneinde de hoge schuldquote van de overheid op een duurzaam neerwaarts traject te brengen. Te zorgen voor een evenwichtige bijdrage van alle bestuursniveaus aan het nakomen van de begrotingsregels, met inbegrip van de regel inzake structureel begrotingsevenwicht, door middel van een bindend instrument waarvan een uitdrukkelijke uitsplitsing van de doelstellingen in een planningperspectief op middellange termijn deel uitmaakt.
2. Het belastingsysteem in zijn geheel evenwichtiger en billijker te maken en in te zetten op een grootschalige fiscale hervorming die gericht is op het verlichten van de belastingdruk op arbeid, het vereenvoudigen van het systeem als geheel, het efficiënter maken van de btw, het verruimen van de belastinggrondslagen, het verminderen van het aantal aftrekmogelijkheden, het dichteren van achterpoortjes en het laten uitdoven van subsidies met schadelijke milieugevolgen.
3. De toekomstige stijging van de overheidsuitgaven in verband met de vergrijzing, met name voor pensioenen en langdurige zorg, te beheersen door meer inspanningen te

¹⁰ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

leveren om de kloof tussen de werkelijke en de wettelijke pensioenleeftijd te verkleinen, de mogelijkheden om vroeger met pensioen te gaan vervroegd af te bouwen, actief ouder worden te bevorderen, de wettelijke pensioenleeftijd en de duur van de loopbaan aan te passen aan de ontwikkeling van de levensverwachting, en de langdurige zorg kostenefficiënter te maken.

4. De arbeidsmarktparticipatie te verhogen, met name door de negatieve financiële prikkels om te gaan werken te beperken, de toegang tot de arbeidsmarkt te bevorderen voor outsiders zoals jongeren en personen met een migratieachtergrond, de beroepsmobiliteit te vergroten, en discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden en het probleem van vroegtijdig schoolverlaten aan te pakken. Overal in het land de partnerschappen tussen de overheid, openbare arbeidsbemiddelingsdiensten en onderwijsinstellingen te versterken om in een vroeg stadium gepersonaliseerde bijstand aan jongeren te verlenen.
5. Het concurrentievermogen te herstellen door de hervorming van het loonvormingsmechanisme, met inbegrip van de loonindexering, voort te zetten in overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken, om ervoor te zorgen dat de loonevolutie aansluit bij de productiviteitsontwikkelingen op sectoraal en/of bedrijfsniveau en bij de economische toestand, en voorziet in daadwerkelijke automatische correcties waar zulks nodig is; door de mededinging te versterken in de detailhandelssectoren, excessieve beperkingen op het verlenen van diensten, met inbegrip van professionele diensten, te elimineren en het gevaar van verdere stijgingen van de energiedistributiekosten in te dijken; door innovatie te stimuleren via geharmoniseerde steunregelingen en minder administratieve barrières; en door een gecoördineerd onderwijs- en opleidingsbeleid te voeren dat de hardnekkige discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden en de regionale verschillen inzake vroegtijdig schoolverlaten aanpakt.
6. Het nodige te doen om de 2020-doelstellingen voor het terugdringen van de emissies van broeikasgassen van niet-ETS-activiteiten, in het bijzonder van gebouwen en het vervoer, te halen. Erop toe te zien dat de bijdrage die van het vervoer moet komen, aansluit bij de doelstelling om de verkeerscongestie te verminderen. Duidelijke afspraken te maken over de verdeling van de inspanningen en lasten tussen de federale en de regionale entiteiten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*