



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 322 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van België

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van België

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van België

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 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 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,

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 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁴ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag⁵ aangenomen, waarin zij België heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone⁶ aangenomen. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd. Als land dat de euro als munt heeft, en gelet op de nauwe

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2016) 322 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, en P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

verwevenheid van de economieën in de economische en monetaire unie moet België ervoor zorgen dat de aanbeveling tijdig en volledig wordt opgevolgd.

- (2) Op 26 februari 2016 is het landenverslag 2016 voor België⁷ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die België bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft geboekt. Het landenverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd⁸. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat België niet met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Verzwakte externe prestaties kunnen in combinatie met de hoge overheidsschuld in de toekomst risico's opleveren. Recente ontwikkelingen wijzen evenwel op een verbetering van het concurrentievermogen. Corrigerende maatregelen – waaronder loonmatiging en verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen – hebben gezorgd voor een tragere toename van de arbeidskosten. De overheidsschuld daalt niet, maar de kortetermijnrisico's lijken onder controle.
- (3) Op 29 april 2016 heeft België zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De relevante landenspecifieke aanbevelingen zijn verwerkt in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Zoals bepaald in artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en wanneer het noodzakelijk is om de uitvoering van de relevante aanbevelingen van de Raad te ondersteunen, kan de Commissie een lidstaat verzoeken de partnerschapsovereenkomst en de relevante programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen. De Commissie heeft nader toegelicht hoe zij van deze bepaling gebruik zou maken in richtsnoeren voor de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezond economisch bestuur⁹.
- (5) In het stabiliteitsprogramma 2016 wordt aangegeven dat de gevolgen voor de begroting van de uitzonderlijke toevloed van vluchtelingen in 2015 en 2016 en van de buitengewone veiligheidsmaatregelen in 2016 aanzienlijk zijn en er wordt afdoende bewijs geleverd voor de omvang en de aard van die extra kosten voor de begroting. Volgens de Commissie bedroegen de in aanmerking komende extra uitgaven voor vluchtelingen tot 0,03% van het bbp in 2015, terwijl hun incrementele impact in 2016 wordt geraamd op 0,17% van het bbp voor uitgaven met betrekking tot vluchtelingen en op 0,12% van het bbp voor veiligheidsmaatregelen. Op grond van de bepalingen van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen deze extra uitgaven worden toegestaan, voor zover de instroom van vluchtelingen alsook de ernst van de terreurdreiging uitzonderlijke gebeurtenissen zijn, de gevolgen ervan voor de Belgische overheidsfinanciën aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar zou worden gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Daarom is de vereiste aanpassing in de

⁷ SWD(2016) 71 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2015 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met de extra kosten met betrekking tot vluchtelingen. Wat 2016 betreft, zal in het voorjaar van 2017 een definitieve beoordeling, met inbegrip van de in aanmerking komende bedragen, worden gemaakt op grond van de waargenomen gegevens die de Belgische autoriteiten zullen verstrekken.

- (6) België valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en onder de overgangsregel voor de schuld. Op 18 mei 2016 heeft de Commissie een verslag opgesteld op grond van artikel 126, lid 3, VWEU, omdat België in 2015 onvoldoende vooruitgang heeft geboekt in de richting van de naleving van de schuldregel. De conclusie van de analyse was dat het schuld criterium geacht moest worden vervuld te zijn. In zijn stabiliteitsprogramma 2016 rekt het kabinet met een geleidelijke verbetering van het nominale saldo van een tekort van 2,6 % van het bbp in 2015 naar -0,2 % van het bbp in 2019. De herziene begrotingsdoelstelling op middellange termijn, vastgesteld als een structureel begrotingsevenwicht, zal naar verwachting in 2018 worden verwezenlijkt. Het herberekende¹⁰ structurele saldo wijst echter op een structureel tekort van 0,4% van het bbp in 2018. Volgens het stabiliteitsprogramma zou de overheidsschuldquote in 2016 naar verwachting pieken op 106,2 % van het bbp, om daarna te dalen tot 99,6 % in 2019. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De maatregelen die nodig zijn om vanaf 2017 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, zijn echter niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is er, bij ongewijzigd beleid, een risico van ernstige afwijking van de aanbevolen begrotingsaanpassing in 2016, alsook in 2016 en 2017 samen genomen. Als het begrotingseffect van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen alsook van de buitengewone veiligheidsmaatregelen niet werd meegenomen in de beoordeling, is de verwachte afwijking in 2016 niet langer significant. België zal volgens de prognoses niet voldoen aan de overgangsregel voor de schuld in 2016 en, aan het einde van de overgangsperiode, aan de schuldreductiebenchmark in 2017. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat het risico bestaat dat België niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zullen verdere maatregelen nodig zijn om de naleving in 2016 en 2017 te garanderen.
- (7) De hoge overheidsschuld gaat gepaard met zwakke prestaties op het gebied van uitvoer en concurrentievermogen. De externe prestaties zijn sinds 2000 achteruitgegaan, zoals blijkt uit het verlies aan internationaal marktaandeel, en zijn nog verslechterd doordat voornamelijk naar minder dynamische markten wordt uitgevoerd. De neerwaartse tendens in het marktaandeel is de voorbije jaren wel tot stilstand gekomen, maar de gecumuleerde verliezen blijven aanzienlijk. De uitvoercapaciteit van België wordt ook belemmerd door specialisatie in marktsegmenten met een hogere blootstelling aan prijsconcurrentie. Dit valt bijzonder moeilijk te combineren met de hoge arbeidskosten. De loonkosten per eenheid product zijn snel gestegen als gevolg van de lage productiviteitsgroei, en met name de snelle loongroei. Deze laatste kan aan bepaalde kenmerken van het loonvormingsmechanisme worden toegeschreven. Enerzijds zijn de marges voor

¹⁰ Het structurele saldo zoals de Commissie dat op basis van de informatie in het stabiliteitsprogramma heeft herberekend volgens de algemeen aanvaarde methode.

reële loongroei herhaaldelijk te hoog vastgesteld. Anderzijds overtrof de inflatie meermaals de verwachtingen en de inflatie in de buurlanden. Het structurele verschil in kerninflatie tussen België en zijn buurlanden is vooral het gevolg van grotere prijsstijgingen voor diensten en een suboptimale marktwerking in de detailhandelssector. Door de algemene praktijk van automatische loonindexering leidde deze inflatie tot hogere lonen. Al deze factoren samen hebben de doeltreffendheid van het sterk gecoördineerde systeem voor loonvorming aangetast. Om de vermindering van het concurrentievermogen en het negatieve effect daarvan op de exportprestaties en de werkgelegenheid tot stilstand te brengen, hebben de Belgische autoriteiten de voorbije jaren in het loonvormingsproces ingegrepen. Er zijn loonmatigingsmaatregelen opgelegd, waaronder plafonds voor reële loonsverhogingen en de schorsing van regelingen voor loonindexering. Daarnaast worden de socialezekerheidsbijdragen verlaagd. Om de houdbaarheid van deze correctie te verzekeren, zijn echter structurele hervormingen van het loonvormingskader nodig in overeenstemming met de aanbevelingen van de Raad van de afgelopen jaren. Hoewel de regering een herziening beoogt van de *wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen* (hierna de "wet van 1996" genoemd), die de basis vormt voor de tweejaarlijkse vaststelling van de "loonnorm" door de sociale partners, is hiermee tot dusver weinig vooruitgang geboekt. De invoering van een formelere koppeling tussen lonen en productiviteit zou helpen om de recente vooruitgang veilig te stellen en te voorkomen dat vroegere problemen zich opnieuw voordoen.

- (8) Er is enige vooruitgang geboekt in de algemene werking van de arbeidsmarkt. De prikkels om te werken zijn versterkt door maatregelen om de loonwage te verminderen en door wijzigingen in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen. Door de aanzienlijke verschillen in werkgelegenheidsgraad tussen specifieke bevolkingsgroepen blijft het arbeidspotentieel echter chronisch onderbenut, met name onder laaggeschoolden, jongeren, oudere werknemers en personen met een migratieachtergrond. Bovendien creëren de marginale belastingtarieven bij toetreding tot of terugkeer op de arbeidsmarkt een inactiviteits- en lageloonval voor minstverdienende partners en specifieke huishoudens zoals alleenstaanden en eenoudergezinnen. Daarom is specifiek en aangepast beleid nodig om inschakeling op de arbeidsmarkt te stimuleren. De aan sociaaleconomische factoren gekoppelde onderwijsongelijkheid behoort tot de hoogste in de EU en slechte onderwijsresultaten verklaren voor een deel de ondermaatse prestaties van personen met een migratieachtergrond en van laaggeschoolde jongeren. De huidige onderwijshervormingen worden toegespitst op voortijdige schoolverlaters, kinderopvang en voorschools onderwijs. Ze hebben ook ten doel de kwaliteit en relevantie van het beroepsonderwijs te verbeteren. Deze hervormingen zouden een vlottere overgang naar een kennisintensieve en steeds meer op diensten gerichte economie kunnen faciliteren, en de discrepantie tussen vraag en aanbod van vaardigheden en aanhoudende tekorten in knelpuntberoepen kunnen verlichten. Daarnaast noopt de erg lage activiteits- en werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers tot beleid ter bevordering van actief ouder worden en ter ondersteuning van de vraag naar oudere werknemers op de arbeidsmarkt. Ten slotte valt iets te zeggen voor bijkomende fiscale maatregelen om het aannemen van werk te stimuleren.
- (9) Er is nog behoorlijk veel ruimte om de niet-kostendimensie van het externe concurrentievermogen te verbeteren. Om het huidige welvaartsniveau te

beschermen en te versterken, zou meer nadruk moeten worden gelegd op productiviteitswinsten en investeringen in op kennis gebaseerd kapitaal. Hiertoe moet blijvend worden ingezet op producten en bijbehorende diensten met een hogere toegevoegde waarde, op basis van betere prestaties op het gebied van innovatie en het gebruik van O&O-resultaten. Ondanks zijn kwalitatief hoogwaardige publieke onderzoeksinstituut heeft België relatief weinig snel groeiende ondernemingen in innovatieve sectoren. Het ondernemingsklimaat wordt bovendien gehinderd door administratieve lasten en regelgeving die een belemmering vormen voor de oprichting en uitbreiding van ondernemingen. Vereisten inzake aandeelhouderschap en beperkingen op het gebied van stemrechten, rechtsvormen en multidisciplinaire activiteiten remmen de marktdynamiek voor zakelijke diensten af. Operationele beperkingen en restricties op het gebied van vestigingsmogelijkheden sorteren hetzelfde effect in de detailhandelssector. Bovendien heeft de efficiëntie van het gerecht te lijden onder het feit dat informatie- en communicatietechnologie in die sector nog maar weinig is doorgedrongen. Allemaal samen vormen die factoren aanzienlijke obstakels voor particuliere investeringen. Ondermaatse infrastructuur en hardnekkige knelpunten ondermijnen eveneens de productiviteitsgroei en investeringen. In het vervoersnetwerk zijn investeringen het dringendst nodig. Door zijn geografische ligging, gecombineerd met de aanwezigheid van internationale organisaties, heeft België een groot aantal distributiecentra, logistieke bases en internationale hoofdkantoren van diverse ondernemingen weten aan te trekken. De verkeerscongestie tijdens de spitsuren blijft echter toenemen waardoor de aantrekkingskracht van het land voor buitenlandse investeerders vermindert en grote economische en milieukosten ontstaan. België zal naar verwachting zijn doelstelling voor vermindering van de broeikasgasemissies voor 2020 niet halen en kampt bovendien met ernstige problemen van luchtvervuiling. Gezien de hoge concentratie van economische activiteit rond de hoofdstad en de havens zijn de meest urgente uitdagingen het verbeteren van de basisinfrastructuur voor spoor- en wegvervoer en de aanleg van ontbrekende schakels tussen de belangrijkste economische centra. Tegelijkertijd is het belangrijk de verkeerscongestie tijdens de spitsuren aan te pakken door het verbeteren van het openbaar vervoer, het optimaliseren van het verkeersmanagement en het wegwerken van marktverstoringen en negatieve fiscale prikkels, zoals de gunstige behandeling van bedrijfsauto's.

- (10) Een andere uitdaging houdt verband met de toereikendheid van de binnenlandse elektriciteitsproductie en de voorzieningszekerheid in het algemeen. Gereguleerde onderbrekingen hebben van de verouderde Belgische kerncentrales onbetrouwbare energiebronnen gemaakt, terwijl het meermaals herziene tijdschema voor de geleidelijke afschaffing van het kernreactorpark heeft gezorgd voor een klimaat dat niet bevorderlijk is voor investeringsbeslissingen op lange termijn. Dit heeft geleid tot hogere invoer en een meer onzekere energievoorziening. Hoewel de risico's voor de energievoorziening op korte termijn zijn afgenomen, blijven de investeringsbehoeften op langere termijn groot. Naast aanzienlijke nieuwe binnenlandse productiecapaciteit en een verdere uitbouw van de interconnecties is er behoefte aan slimme netwerken om aan het beheer van de vraag te kunnen werken. Omdat de aanlooptijd voor grote projecten in de energiesector behoorlijk lang uitvalt en de komende tien jaar veel vervangingscapaciteit nodig is, moet snel werk worden gemaakt van met name een geschikt juridisch kader ter bevordering van een grotere productiecapaciteit.

- (11) België heeft enige vooruitgang geboekt bij de hervorming van het belastingstelsel, meer bepaald door het verschuiven van belastingen op arbeid naar andere belastinggrondslagen, waardoor de belastingwig op arbeid geleidelijk aan zal verkleinen. De verlagingen in de personenbelasting en de werkgeversbijdragen zullen de kloof eveneens helpen dichten. Niettemin blijft het belastingstelsel complex en worden de belastinggrondslagen uitgehold door specifieke vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven. Sommige daarvan leiden tot inkomstenverlies, economische verstoringen en een zware administratieve lasten. Daarnaast lijkt de taxshift niet begrotingsneutraal te zijn. Er is nog altijd veel ruimte om de structuur van het belastingstelsel te verbeteren door de belastinggrondslagen verder te verbreden, waardoor lagere wettelijke tarieven en minder verstoringen mogelijk worden. Er bestaat ook veel potentieel voor een "groene" taxshift: zo genieten bedrijfsauto's en tankkaarten nog altijd een gunstige fiscale behandeling, wat vervuiling, congestie en uitstoot van broeikasgassen in de hand werkt.
- (12) België heeft de jongste jaren belangrijke vooruitgang geboekt met het hervormen van zijn pensioenstelsel. Met de wet van 10 augustus 2015 tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen zijn een nieuwe minimumleeftijd en criteria voor de duur van de loopbaan voor de gewone pensioenen vastgesteld. Maar zelfs na de recente hervormingen blijft de verwachte stijging van de pensioenuitgaven in verhouding tot het bbp aanzienlijk. Een automatische koppeling aan een gewijzigde levensverwachting, zoals eerder aanbevolen, zou de risico's voor de houdbaarheid op middellange en lange termijn verkleinen. In dat verband heeft de regering haar voornemen bekendgemaakt om een puntensysteem in te voeren waarbij automatische aanpassingsmechanismen in werking kunnen treden in samenhang met de demografische ontwikkelingen. Deze vraagstukken zullen ook in de toekomst in het kader van het Europees semester nauwlettend worden opgevolgd.
- (13) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van België verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot België zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettaire en sociaaleconomisch beleid in België, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.
- (14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies¹¹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.

BEVEELT AAN dat België in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Een jaarlijkse budgettaire aanpassing realiseren van ten minste 0,6 % van het bbp in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2016 en 2017.

¹¹ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

Meevallers gebruiken om de vermindering van de schuldquote van de overheid te versnellen. Overeenstemming bereiken over een afdwingbare verdeling van begrotingsdoelstellingen over alle overheidsniveaus. Het belastingstelsel vereenvoudigen en verstorende belastinguitgaven afschaffen.

2. De voorgenomen herziening doorvoeren van de "wet van 1996" met betrekking tot het concurrentievermogen en de werkgelegenheid in overleg met de sociale partners. Ervoor zorgen dat lonen gelijke tred kunnen houden met de productiviteit. Zorgen voor een doeltreffend activeringsbeleid voor de arbeidsmarkt. Verder werk maken van hervormingen op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding en voorzien in opleidingsondersteuning, met name voor personen met een migratieachtergrond.
3. Verbeteren van de capaciteit om te innoveren, met name door het bevorderen van investeringen in op kennis gebaseerd kapitaal. Vergroten van de concurrentie in de sector van de zakelijke dienstverlening en de detailhandelssector door het afschaffen van onnodige operationele restricties en vestigingsbeperkingen. Verhelpen van tekortkomingen op het gebied van investeringen in vervoersinfrastructuur en energieopwekkingscapaciteit.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*