



Brussel, 2.6.2021
COM(2021) 501 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van België

{SWD(2021) 501 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van België

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule² van het stabiliteits- en groeipact³. In haar mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-uitbraak, de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule te activeren, vervuld waren. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten met de beoordeling van de Commissie ingestemd. De algemene ontsnappingsclausule biedt de lidstaten budgettaire flexibiliteit om met de crisis om te gaan. Zij heeft de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang vergemakkelijkt. De activering ervan maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn van elke lidstaat, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Op 17 september 2020 heeft de Commissie in haar jaarlijkse strategie voor duurzame groei aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven⁴.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Mededeling van de Commissie over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021, Brussel, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

- (2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad België aanbevolen⁵ om, overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule, alle nodige maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook beval de Raad België aan om, als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd.
- (3) In zijn aanbeveling over het economische beleid van de eurozone heeft de Raad aangegeven dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning blijft bieden en dat de beleidsmaatregelen moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht moeten zijn⁶. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, moeten de noodmaatregelen worden uitgefaseerd en moeten tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Er moet begrotingsbeleid worden gevoerd dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd. Lidstaten moeten hervormingen doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.
- (4) Op 18 november 2020 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan haar adviezen over de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone voor 2021, die gebaseerd waren op een kwalitatieve beoordeling van de begrotingsmaatregelen. De Commissie was van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van België al met al in overeenstemming was met de aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid die de Raad op 20 juli 2020 goedkeurde, en dat de meeste maatregelen in de plannen de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige maatregelen leken echter niet van tijdelijke aard te zijn of met compenserende maatregelen gepaard te gaan.
- (5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁷ is op 19 februari 2021 in werking getreden. Deze faciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de EU worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel, tot de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en zij zal de veerkracht en potentiële groei van de economie versterken. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal ook helpen om de overheidsfinanciën op korte termijn weer op gunstigere posities te brengen, en bijdragen tot de versterking van houdbare overheidsfinanciën, groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.
- (6) Op 3 maart 2021 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een mededeling die verdere beleidsoriëntaties biedt om de coördinatie van het begrotingsbeleid en de

⁵ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van België, PB C 282 van 26.8.2020, blz. 1.

⁶ In afwachting van de definitieve aanneming door de Raad, na bekrachtiging door de Europese Raad. De tekst waarover de Eurogroep op 16 december 2020 overeenstemming heeft bereikt, is beschikbaar op: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/nl/pdf>

⁷ [PB L 57 van 18.2.2021, blz.17.](#)

voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken⁸. De algemene begrotingskoers moet, rekening houdende met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend blijven. Tegelijkertijd moet, in het vooruitzicht van een geleidelijke normalisering van de economische activiteit in de tweede helft van 2021, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer gedifferentieerd worden. Het begrotingsbeleid van de lidstaten moet rekening houden met de mate van het herstel, de houdbaarheid van de begroting en de noodzaak om economische, sociale en territoriale verschillen terug te dringen. Gezien de noodzaak om een duurzaam herstel in de EU te steunen, moeten lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen richten op het handhaven van een ondersteunend begrotingsbeleid in 2022, rekening houdend met het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Lidstaten met een hoge schuldenlast moeten een prudent begrotingsbeleid voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 moet bij het begrotingsbeleid verder rekening worden gehouden met de kracht van het herstel, de mate van economische onzekerheid en de houdbaarheid van de begroting. Een heroriëntering van het begrotingsbeleid met het oog op het bereiken van prudente begrotingsposities op middellange termijn, onder meer door het te zijner tijd uitfaseren van steunmaatregelen, zal bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

- (7) In de mededeling van 3 maart 2021 werd ook het standpunt van de Commissie aangekondigd dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de EU of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni van oordeel dat was voldaan aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te blijven toepassen en vanaf 2023 te deactiveren. Landspecifieke omstandigheden zullen ook na de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule verder moeten worden meegewogen⁹.
- (8) Op 30 april 2021 heeft België zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.
- (9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van België volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 9,4 % van het bbp en steeg de overheidsschuld tot 114,1 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg -7,5 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 4,5 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. België verstrekke ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire gevolgen hebben), naar schatting 11,8 % van het bbp.

Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van België besproken

⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad – Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

⁹ Mededeling van de Commissie over de coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren, Brussel, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.

aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed en de overheidsschuld de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % overschreed en niet in een bevredigend tempo afnam. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium en het schuld criterium was voldaan.

- (10) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 en 2022 realistisch. Volgens het stabiliteitsprogramma zal het reële bbp in 2021 en 2022 met respectievelijk 4,1 % en 3,5 % toenemen. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een iets hogere reële groei in 2021 en 2022, met respectievelijk 4,5 % en 3,7 %, als gevolg van hogere investeringen.
- (11) In haar stabiliteitsprogramma 2021 gaat de regering ervan uit dat het overheidstekort terugloopt van 9,4 % van het bbp in 2020 naar 7,7 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging van 114,1 % van het bbp in 2020 naar 116,4 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het programma zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) oplopen tot -6,1 % van het bbp, als gevolg van de discretionaire begrotingsmaatregelen van 2,7 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Die projecties sporen met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.
- (12) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang, heeft België begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van het gezondheidsstelsel te vergroten, de pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder zwaar getroffen zijn. Deze krachtige beleidsreactie heeft de krimp van het bbp verzacht, wat op zijn beurt de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen moeten de steun voor het herstel maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er moet daarom worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, moeten deze degelijk worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die België in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De discretionaire begrotingsmaatregelen die de regering in 2020 en 2021 heeft genomen, zijn meestal tijdelijk of zijn met compenserende maatregelen gepaard gegaan.
- (13) Het stabiliteitsprogramma 2021 omvat nog geen subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Intussen gaat de prognose van de Commissie uit van investeringen en hervormingen die met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, ten belope van 0,2 % van het bbp in 2021 en 0,3 % van het bbp in 2022, volgens dezelfde hypothese als die welke is gebruikt door het Belgische Federaal Planbureau in zijn macro-economische evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
- (14) De in Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde indicatoren voor begrotingsaanpassing moeten worden beschouwd in het licht van de huidige omstandigheden. Om te beginnen is er aanzienlijke onzekerheid omtrent de ramingen van de outputgap. Ten tweede is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde wordt de huidige context gekenmerkt door een significante beleidsrespons ter ondersteuning

van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de EU-begroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet dan weer worden aangepast¹⁰ en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.

Ten eerste zijn net als bij de aanpak voor de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 tijdelijke noodmaatregelen uitgesloten van het uitgaventotaal. Deze tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen ondersteunen de zorgstelsels en compenseren werknemers en bedrijven voor inkomensverlies ten gevolge van lockdowns en verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie.

Ten tweede moeten, om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, de aanzienlijke overdrachten uit de EU-begroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal.

Daarom wordt vervolgens de begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en uitgezonderd tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar beoordeelt eveneens of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat overeenstemt met de groene en de digitale transitie. Daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan de evolutie van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven en investeringen.

- (15) Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort van België dalen tot 4,5 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van de stopzetting van het merendeel van de tijdelijke steunmaatregelen die in 2020 en 2021 zijn genomen en de hogere overheidsinkomsten als gevolg van de verbetering van de macro-economische situatie. Verwacht wordt dat de overheidsschuldquote in 2022 zich op 116 % van het bbp zal stabiliseren. Die projecties sporen met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

Op basis van de prognoses van de Commissie wordt de hierboven geschetste algemene begrotingskoers – met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de EU-begroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit – geraamd op –0,4 % van het bbp¹¹. De positieve bijdrage van de uitgaven gefinancierd met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen zal naar verwachting stijgen met 0,1 procentpunt van het bbp. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar

¹⁰ Met name door de afvlakking van investeringen over vier jaar die in de uitgavenbenchmark wordt gebruikt, is het niet mogelijk de begrotingssteun via nationaal gefinancierde investeringen aan het herstel naar behoren te beoordelen.

¹¹ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

verwachting resulteren in een krimpeffect van 0,1 procentpunt van het bbp¹². De nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren.

- (16) De kwaliteit van de begrotingsmaatregelen van de lidstaten lijkt bijzonder belangrijk te zijn. Structurele begrotingshervormingen om de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren, kunnen potentiële groei ondersteunen, de broodnodige begrotingsruimte creëren en de houdbaarheid van de begroting op langere termijn helpen verzekeren, ook wat betreft klimaatverandering en gezondheidsvraagstukken. Aan de ontvangstenzijde heeft de COVID-19-crisis aangetoond dat hervormingen enorm belangrijk zijn voor een efficiënter en billijker stelsel van overheidsinkomsten. Aan de uitgavenzijde zijn meer en betere duurzame en groeibevorderende investeringen zelfs nog crucialer geworden ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.
- (17) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het programma zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 4 % van het bbp in 2023 tot 3,7 % van het bbp in 2024. Het overheidstekort zal naar verwachting niet teruglopen tot minder dan 3 % van het bbp gedurende de programmaperiode. Het programma bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen.

De huidige raming van de gemiddelde nominale potentiële groei over 10 jaar bedraagt 2¾ %¹³. Deze raming houdt echter geen rekening met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële economische groei van België kunnen bevorderen.

- (18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting uitkomen op 116,7 % van het bbp in 2023 en oplopen tot 117,4 % van het bbp in 2024, wat volledig te wijten is aan stock-flow adjustments. In het licht van de hoge schuldquote, die naar verwachting slechts geleidelijk zal dalen, wordt België geacht op middellange termijn te worden geconfronteerd met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting, zoals blijkt uit de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse¹⁴.
- (19) Gezien de momenteel nog steeds uitzonderlijk hoge mate van onzekerheid, moeten de richtsnoeren voor het begrotingsbeleid overwegend kwalitatief blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zullen in 2022 worden verstrekt, mits de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door België van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

BEVEELT BELGIË AAN:

1. De herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid voort te zetten. Nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden.

¹² Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een neutrale bijdrage leveren.

¹³ Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

¹⁴ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie – Statistische bijlage met achtergrondgegevens die relevant zijn voor de beoordeling van de stabiliteit en convergentie van 2021.

2. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn. Tegelijkertijd investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.
3. Bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting, en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om een duurzaam en inclusief herstel te waarborgen. Voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, met name ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie. Voorrang te geven aan structurele budgettaire hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van prioriteiten van het overheidsbeleid en tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*