EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.6.2024
COM(2024) 601 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid van België

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 601 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het economisch, sociaal, werkgelegenheids-, structuur- en begrotingsbeleid 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 (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad[1], en met name artikel 3, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad[2], waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten financiële ondersteuning voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de EU. In overeenstemming met de prioriteiten van het Europees Semester draagt zij bij tot het economisch en sociaal herstel en de uitvoering van duurzame hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen en de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken. Zij helpt ook de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren, de territoriale cohesie binnen de EU te verbeteren en de verdere uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

(2) De REPowerEU-verordening[3], die op 27 februari 2023 is vastgesteld, heeft tot doel de afhankelijkheid van de EU van de invoer van Russische fossiele brandstoffen

[1] PB L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en

geleidelijk af te bouwen. Dit zou moeten bijdragen tot energiezekerheid en de diversificatie van de energievoorziening van de EU en tegelijkertijd het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de opslagcapaciteit voor energie en de energie-efficiëntie vergroten. België heeft een nieuw REPowerEU-hoofdstuk toegevoegd aan zijn nationale herstel- en veerkrachtplan om belangrijke hervormingen en investeringen te financieren die de REPowerEU-doelstellingen helpen verwezenlijken.

(3) Op 16 maart 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd met de titel "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030"[4], als basis voor beleidsbeslissingen en met als doel te werken aan een groeibevorderend regelgevingskader. De mededeling schetst het concurrentievermogen rond negen elkaar versterkende aanjagers. Deze aanjagers zijn onder meer de toegang tot particulier kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs en vaardigheden, en de eengemaakte markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor hervormingen en investeringen om de huidige productiviteitsuitdagingen aan te pakken en het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op lange termijn op te bouwen. Volgend op deze mededeling heeft de Commissie op 14 februari 2024 het jaarverslag over de eengemaakte markt en het concurrentievermogen[5] gepubliceerd. In dat verslag worden de sterke punten van en uitdagingen voor de eengemaakte markt van de EU uiteengezet, waarbij de jaarlijkse ontwikkeling van negen vastgestelde factoren voor het concurrentievermogen wordt gevolgd.

(4) Op 21 november 2023 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2024[6] en daarmee de aanzet gegeven tot de cyclus 2024 van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid. De Europese Raad heeft op 22 maart 2024 zijn goedkeuring gehecht aan de prioriteiten van de analyse rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Op 21 november 2023 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag 2024 aangenomen, waarin zij België niet heeft genoemd als een van de lidstaten die mogelijk door onevenwichtigheden is geraakt of het risico loopt daardoor geraakt te worden, en waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie een advies goedgekeurd over het ontwerpbegrotingsplan 2024 van België. De Commissie heeft ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone goedgekeurd, die de Raad op 12 april 2024 heeft aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2024 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat de Raad op 11 maart 2024 heeft aangenomen.

(5) Op 30 april 2024 is het nieuwe EU-kader voor economische governance in werking getreden. Het kader omvat de nieuwe Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Het bevat ook de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 over de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de

---

veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

gewijzigde Richtlijn 2011/85/EU over de begrotingskaders van de lidstaten[7]. Het nieuwe kader beoogt het houdbaarder maken van de overheidsschuld en duurzame en inclusieve groei door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en hervormingen en investeringen. Het bevordert de nationale verantwoordelijkheid en heeft een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een meer doeltreffende en coherentere handhaving. Elke lidstaat moet bij de Raad en de Commissie een nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn indienen. De nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn bevatten de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat, die een planningsperiode van vier of vijf jaar bestrijken, afhankelijk van de normale duur van de nationale zittingsperiode. Het netto-uitgaventraject[8] in de nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn moet voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) 2024/1263, met inbegrip van de vereisten om de overheidsschuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts pad te brengen of te houden, of om op een prudent niveau onder 60 % van het bbp te blijven, en om het overheidstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp te brengen en/of te handhaven. Wanneer een lidstaat zich overeenkomstig de criteria van Verordening (EU) 2024/1263 verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met ten hoogste drie jaar worden verlengd. Ter ondersteuning van de voorbereiding van die plannen moet de Commissie de lidstaten op [21 juni] 2024 richtsnoeren verstrekken over de inhoud van de plannen en de daaropvolgende jaarlijkse voortgangsverslagen die zij moeten indienen, en zal zij hun overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2024/1263 technische richtsnoeren over de begrotingsaanpassingen toezenden (referentietrajecten en technische informatie indien van toepassing). Lidstaten moeten hun budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn uiterlijk op 20 september 2024 indienen, tenzij de lidstaat en de Commissie een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlementen hierbij worden betrokken en dat onafhankelijke begrotingsinstellingen, sociale partners en andere nationale belanghebbenden worden geraadpleegd, naargelang het geval.

(6) In 2024 blijft het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid evolueren in overeenstemming met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De volledige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen blijft essentieel voor de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten in het kader van het Europees Semester, aangezien de plannen bijdragen tot het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de

[7] Verordening (EU) 2024/1264 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj), en Richtlijn (EU) 2024/1265 van de Raad van 29 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Netto-uitgaven zoals gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) 2024/1263 van de Raad van 29 april 2024 (PB L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Netto-uitgaven zijn overheidsuitgaven ongerekend i) rente-uitgaven, ii) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, iii) uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, iv) nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, v) cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, en vi) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die in de afgelopen jaren zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen 2019, 2020, 2022 en 2023 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die worden herzien, bijgewerkt of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241.

(7) Op 30 april 2021 heeft België in overeenstemming met artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 zijn herstel- en veerkrachtplan ingediend bij de Commissie. Krachtens artikel 19 van Verordening (EU) 2021/241 heeft de Commissie de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan beoordeeld overeenkomstig de beoordelingsrichtsnoeren van bijlage V bij die verordening. Op 13 juli 2021 heeft de Raad zijn besluit betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor België aangenomen[9], dat werd gewijzigd op 8 december 2023 overeenkomstig artikel 18, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241 om de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun bij te werken en het REPowerEU-hoofdstuk op te nemen[10]. De tranches worden vrijgegeven mits de Commissie overeenkomstig artikel 24, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 besluit dat België de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn vastgelegd, op bevredigende wijze heeft verwezenlijkt. Onder bevredigende verwezenlijking wordt begrepen dat de verwezenlijking van eerdere mijlpalen en streefdoelen niet is teruggedraaid.

(8) Op 30 april 2024 heeft België zijn nationaal hervormingsprogramma 2024 ingediend, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Overeenkomstig artikel 27 van Verordening (EU) 2021/241 weerspiegelt het nationale hervormingsprogramma 2024 ook de halfjaarlijkse verslaglegging van België over de vorderingen bij de verwezenlijking van zijn herstel- en veerkrachtplan.

(9) De Commissie heeft op 19 juni 2024 het landverslag 2024 voor België[11] gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die België heeft geboekt bij de uitvoering van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen die de Raad tussen 2019 en 2023 heeft vastgesteld en werd de balans opgemaakt van de uitvoering door België van het herstel- en veerkrachtplan. Op basis van deze analyse werden in het landverslag lacunes vastgesteld met betrekking tot de uitdagingen die niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt in het herstel- en veerkrachtplan, alsook nieuwe en opkomende uitdagingen. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die België heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.

(10) Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens[12] is het overheidstekort van België van 3,6 % van het bbp in 2022 gestegen tot 4,4 % in 2023, terwijl de overheidsschuld van 104,3 % van het bbp eind 2022 toenam tot 105,2 % eind 2023. Zoals aangekondigd in

---

9 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor België (10161/2021).

10 Uitvoeringsbesluit van de Raad van 8 december 2023 tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van 13 juli 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor België (15570/2023).

11 SWD(2024) 601 final.

12 Eurostat-Euro Indicators, 22.4.2024.

haar richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024[13], zet de Commissie de eerste stap om op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen. Op 19 juni 2024 heeft de Commissie een verslag op grond van artikel 126, lid 3, VWEU aangenomen[14]. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van België beoordeeld, aangezien het overheidstekort in 2023 de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag wordt geconcludeerd dat de Commissie, in het licht van deze beoordeling en rekening houdend met het advies van het Economisch en Financieel Comité als bepaald in artikel 126, lid 4, VWEU, van plan is in juli voor te stellen de buitensporigtekortprocedure in te leiden, door de Raad aan te bevelen een besluit aan te nemen als bepaald in artikel 126, lid 6, om vast te stellen dat er voor België een buitensporig tekort bestaat.

(11) Op 12 juli 2022 heeft de Raad aanbevolen[15] dat België in 2023 een prudent begrotingsbeleid zou voeren, met name door de groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven te beperken tot onder de potentiële outputgroei op middellange termijn[16], rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen, en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Tegelijkertijd werd België aanbevolen klaar te staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. België werd ook aanbevolen meer overheidsinvesteringen te doen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Volgens ramingen van de Commissie was de begrotingskoers[17] in 2023 expansief, met 0,7 % van het bbp, tegen een achtergrond van hoge inflatie. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 heeft een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,4 % van het bbp geleverd. Dit omvat de met 0,1 % van het bbp verlaagde kosten van de gerichte noodmaatregelen ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen. De groei van nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven die hoger was dan de potentiële outputgroei op middellange termijn was dus niet het gevolg van de gerichte noodmaatregelen ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen. De expansieve groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende

---

13 COM(2023) 141 final.

14 Verslag van de Commissie opgesteld overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 19.6.2024, COM(2024)598 final.

15 Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het nationale hervormingsprogramma van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van België (PB C 334 van 1.9.2022, blz. 1).

16 Op basis van de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie wordt de potentiële outputgroei van België op middellange termijn in 2023 geraamd op 5,7 % in nominale termen, op basis van de gemiddelde reële potentiële groei over tien jaar en de bbp-deflator van 2023.

17 De begrotingskoers wordt gedefinieerd als een maatstaf van de jaarlijkse verandering in de onderliggende begrotingssituatie van de overheid. Die koers heeft tot doel de economische impuls te beoordelen die voortvloeit uit het begrotingsbeleid, zowel dat wat nationaal als dat wat uit de EU-begroting wordt gefinancierd. De begrotingskoers wordt gemeten als het verschil tussen i) de potentiële groei op middellange termijn en ii) de verandering in de primaire uitgaven ongerekend de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (en exclusief de tijdelijke COVID-19-crisismaatregelen), maar met inbegrip van uitgaven gefinancierd met niet-terugvorderbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) werd aangejaagd door permanente verhogingen van de overheidslonen en sociale uitkeringen als gevolg van de automatische indexering, een tijdelijke verlaging van de werkgeversbijdragen in 2023 en stijgende begrotingskosten door de vergrijzing. De groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in 2023 was dus niet in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. In 2023 bedroegen de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven 0,3 % van het bbp. De nationaal gefinancierde investeringen bedroegen 2,8 % van het bbp in 2023, een stijging van 0,1 procentpunt ten opzichte van 2022. België financierde aanvullende investeringen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. België financierde overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, zoals investeringen in spoor- en fietsinfrastructuur, renovatie van overheidsgebouwen, en waterstofinfrastructuur, die deels worden gefinancierd uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

(12) De belangrijkste prognoses in het stabiliteitsprogramma 2024 kunnen als volgt worden samengevat. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, gaat ervan uit dat het reële bbp in 2024 met 1,4 % en in 2025 met 1,3 % zal groeien, terwijl wordt uitgegaan van een CPI-inflatie van 2,8 % in 2024 en 1,8 % in 2025. Het overheidstekort zal naar verwachting stijgen tot 4,6 % van het bbp in 2024 en afnemen tot 3,6 % in 2025, terwijl de overheidsschuldquote naar verwachting zal toenemen tot 106,2 % eind 2024 en 106,8 % eind 2025. Na 2025 zal het overheidssaldo naar verwachting afnemen tot 2,9 % van het bbp in 2026, en tot 2,3 % in 2027. Het overheidstekort zal dus naar verwachting in 2026 uitkomen onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp. De overheidsschuldquote zal na 2025 naar verwachting geleidelijk afnemen tot 106,6 % in 2026 en 106 % in 2027.

(13) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zal het reële bbp in 2024 met 1,3 % en in 2025 met 1,4 % groeien, met een GICP-inflatie van 4 % in 2024 en 2,3 % in 2025.

(14) In de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidstekort van 4,4 % van het bbp in 2024, terwijl de overheidsschuldquote in 2024 naar verwachting op 105 % zal blijven. De stabilisatie van de schuldquote in 2024 weerspiegelt voornamelijk een tijdelijke buffer van een overschot aan kasmiddelen eind 2023 als gevolg van de uitgifte van staatsbons. Op basis van de ramingen van de Commissie zal de begrotingskoers in 2024 naar verwachting contractief zijn, met 0,1 % van het bbp.

(15) Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen in 2024 uitgaven ten belope van 0,2 % van het bbp worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, tegenover 0,1 % van het bbp in 2023. Uitgaven die met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, zullen hoogwaardige investeringen en productiviteitsverhogende hervormingen mogelijk maken zonder rechtstreekse gevolgen voor het overheidssaldo en de overheidsschuld van België.

(16) Op 14 juli 2023 heeft de Raad België aanbevolen[18] een prudent begrotingsbeleid te voeren, met name door de nominale stijging van de netto nationaal gefinancierde

[18] Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2023 over het nationale hervormingsprogramma van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2023 van België (PB C 312 van 1.9.2023, blz. 12).

primaire uitgaven[19] in 2024 te beperken tot maximaal 2 %. Bij het uitvoeren van hun begroting 2023 en het opstellen van hun ontwerpbegrotingsplan voor 2024 werd de lidstaten gevraagd er rekening mee te houden dat de Commissie aan de Raad zou voorstellen op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven van België naar verwachting toenemen met 4 % in 2024, hetgeen meer dan de aanbevolen maximale groeivoet is. Deze overschrijding van de aanbevolen maximale groei van de netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven komt overeen met 1 % van het bbp in 2024. Daardoor bestaat het gevaar dat afgeweken wordt van de aanbeveling van de Raad.

(17) Bovendien heeft de Raad België aanbevolen om de van kracht zijnde noodsteunmaatregelen voor energie zo snel mogelijk af te bouwen in 2023 en 2024 en de daarmee gepaard gaande besparingen te gebruiken om het overheidstekort terug te dringen. De Raad heeft verder aangegeven dat indien nieuwe energieprijsstijgingen nieuwe of voortgezette steunmaatregelen vereisen, België ervoor moet zorgen dat deze gericht zijn op de bescherming van kwetsbare huishoudens en bedrijven, budgettair haalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing blijven bieden. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de netto begrotingskosten[20] van de noodsteunmaatregelen voor energie naar verwachting 0,4 % van het bbp bedragen in 2023 en 0 % van het bbp in 2024 en 2025. Indien de daarmee gepaard gaande besparingen zouden zijn gebruikt om het overheidstekort terug te dringen, zoals aanbevolen door de Raad, zouden deze prognoses een begrotingsaanpassing van 0,4 % van het bbp in 2024 impliceren, terwijl netto nationaal gefinancierde primaire uitgaven[21] een contractieve bijdrage aan de begrotingskoers leveren van 0,1 % van het bbp in dat jaar. De verwachting is dat de noodsteunmaatregelen voor energie zo snel mogelijk zullen worden afgebouwd in 2023 en 2024. Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De daarmee gepaard gaande besparingen zullen naar verwachting echter niet volledig worden gebruikt om het overheidstekort terug te dringen. Daardoor bestaat het gevaar dat afgeweken wordt van de aanbeveling van de Raad.

(18) Daarnaast heeft de Raad België ook aanbevolen nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen in stand te houden en te zorgen voor een doeltreffende absorptie van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name om de groene en de digitale transitie te bevorderen. Volgens de voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie zullen de nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen naar verwachting toenemen tot 2,9 % van het bbp in 2024 (tegenover 2,8 % van het bbp in 2023). Dit is in overeenstemming met wat de Raad heeft aanbevolen. De overheidsuitgaven die worden gefinancierd met inkomsten uit

---

19 De netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend i) discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) rente-uitgaven, iii) cyclische werkloosheidsuitgaven, en iv) eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

20 Het cijfer geeft het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van die maatregelen, inclusief inkomsten en uitgaven en, in voorkomend geval, exclusief de inkomsten uit belastingen op uitzonderlijke winsten van energieleveranciers.

21 Deze bijdrage wordt gemeten als de verandering in primaire overheidsuitgaven ongerekend i) incrementele begrotingsgevolgen van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, ii) eenmalige en iii) conjuncturele werkloosheidsuitgaven, en iv) uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, ten opzichte van de gemiddelde potentiële nominale bbp-groei op middellange termijn (tien jaar), uitgedrukt als een verhouding tot het nominale bbp.

EU-fondsen, met inbegrip van subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zullen daarentegen naar verwachting stabiel blijven op 0,3 % van het bbp in 2024.

(19) Op basis van de op de afsluitdatum van de prognose bekende beleidsmaatregelen en de aanname van ongewijzigd begrotingsbeleid, wordt in de voorjaarsprognose 2024 van de Commissie uitgegaan van een overheidstekort van 4,7 % van het bbp in 2025. De overheidsschuldquote zou tegen eind 2025 stijgen tot 106,6 %. De stijging van het tekort en van de schuldquote in 2025 weerspiegelt voornamelijk structureel stijgende lopende uitgaven, met name aangejaagd door kosten in verband met de vergrijzing, en hogere interesten op overheidsschuld.

(20) De risico's voor de houdbaarheid van de begroting op lange termijn zijn hoog in België. Afgezien van de ongunstige initiële begrotingssituatie is de bepalende factor voor de beoordeling van de hoge risico's het effect van de verwachte stijging van de leeftijdsgerelateerde uitgaven op de overheidsfinanciën, gezien de snel vergrijzende bevolking van het land. Volgens het verslag over vergrijzing van 2024 van de Commissie[22] zullen de leeftijdsgerelateerde uitgaven gestaag stijgen van 26,8 procentpunt van het bbp in 2022 tot 31,9 procentpunt van het bbp in 2070. De stijging met 5,1 procentpunt van het bbp tegen 2070 is grotendeels toe te schrijven aan de uitgaven voor pensioenen en langdurige zorg. Verwacht wordt dat de pensioenuitgaven in de periode 2022-2070 met 3,5 procentpunt van het bbp zullen stijgen, tegen gemiddeld 0,4 procentpunt van het bbp in de EU. Het Belgische herstel- en veerkrachtplan omvat een pensioenhervorming die tot doel heeft deze uitdaging mede aan te pakken, naast andere doelstellingen zoals het verbeteren van de sociale houdbaarheid van het stelsel, het stimuleren van mensen om actief te blijven op de arbeidsmarkt wanneer zij voldoen aan de voorwaarden voor vervroegd pensioen, en het zorgen voor een grotere convergentie tussen en binnen de pensioenstelsels. In 2022 bedroegen de overheidsuitgaven voor langdurige zorg 2,3 % van het bbp (EU-gemiddelde: 1,7 %), waardoor België een van de landen met de hoogste uitgaven voor langdurige zorg in de EU is. Tegen 2070 zullen de uitgaven voor langdurige zorg naar verwachting met 1,7 procentpunt van het bbp stijgen, tegenover een gemiddelde stijging met 0,8 procentpunt in de EU. In 2022 lagen de uitgaven voor institutionele zorg met 1,4 procentpunt van het bbp in België aanzienlijk hoger dan gemiddeld in de EU (0,8 procentpunt van het bbp). Uit de beschikbare gegevens blijkt dat het aandeel ouderen dat onnodig of ten minste voortijdig in een zorginstelling wordt geplaatst, hoog blijft, hoewel het in het afgelopen decennium is afgenomen. De gegevens wezen er met name op dat het percentage personen die zelfstandig zijn of licht afhankelijk zijn van zorg en in residentiële zorginstellingen wonen, hoog was in Brussel en Wallonië. De gefedereerde entiteiten zijn begonnen met hervormingen om het gebruik van de verschillende zorgomgevingen kostenefficiënter te maken, met name om onnodige of voortijdige opname in een instelling te voorkomen en uit te stellen. De mate van vooruitgang bij het aanpakken van de uitdaging van de houdbaarheid van de begroting moet echter worden verbeterd.

(21) België behoort tot de landen met het hoogste belasting- en uitgavenniveau in de EU. De totale uitgaven omvatten een hoog niveau van belastinguitgaven en loonsubsidies. Bovendien creëert het ontwerp van het belastingstelsel en de sociale uitkeringen negatieve financiële prikkels om te werken en draagt het bij tot de lage

[22] Europese Commissie en Comité voor de economische politiek, *2024 Ageing report*, beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

participatiegraad op de arbeidsmarkt in België (76,1 % tegenover het EU-gemiddelde van 80,0 % in 2023 (leeftijdsgroep 20-64 jaar)). De belastingen op arbeid (personenbelasting en sociale bijdragen) zijn de hoogste in de EU voor mensen met een laag loon en een gemiddeld loon, terwijl de inkomsten uit verbruiksbelastingen, waaronder energiebelastingen, onder het EU-gemiddelde liggen. Voor tweede verdieners zorgen specifieke fiscale kenmerken zoals het "huwelijksquotiënt"[23] voor sterke negatieve prikkels om te werken. Bovendien ontmoedigt het ontwerp van sociale uitkeringen mensen om aan het werk te gaan of meer uren te werken. Veel sociale uitkeringen zijn status-afhankelijk en hebben geen middelentoets, wat de efficiëntie van het uitkeringsstelsel belemmert. Werkloosheidsuitkeringen zijn onbeperkt in de tijd en hebben geen middelentoets voor langdurig werklozen, waardoor de bestaande werkloosheidsvallen verslechteren. De belastingdruk van arbeid naar andere belastinggrondslagen verschuiven en het belasting- en uitkeringsstelsel efficiënter maken, kunnen de arbeidsparticipatie helpen vergroten.

(22) In een context van structurele consolidatiebehoeften zou een verlaging van de belasting op arbeid volledig moeten worden gefinancierd, onder meer door de belastinguitgaven te verlagen en belastingsubsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen. De zware belastingdruk op arbeid wordt gecompenseerd door veel loonsubsidies en in België wordt op grote schaal belastingaftrek toegepast. Uit een analyse van de Hoge Raad van Financiën[24] is gebleken dat belastinguitgaven duur zijn voor de begroting, vaak mensen met een hoog inkomen ten goede komen en leiden tot inefficiënties. De belastinguitgaven met de hoogste begrotingskosten zijn onder meer de regeling voor bedrijfswagens en de vrijstelling van bronbelasting voor O&O en ploegenarbeid. Loonsubsidies en andere fiscale uitgaven maken het belastingstelsel ook ingewikkeld, wat de hoge regeldruk nog doet toenemen en weegt op het ondernemingsklimaat. Bovendien is de fiscale steun voor O&O niet gericht op ondernemingen met het grootste groeipotentieel[25]. Sommige onderdelen van het belastingstelsel verstoren ook investeringskeuzen en kunnen leiden tot overinvestering in bepaalde activa. In 2021 werden de directe subsidies voor fossiele brandstoffen van België geraamd op 12 miljard EUR (2,4 % van het bbp) en de indirecte subsidies op meer dan 2,6 miljard EUR[26]. Directe subsidies voor fossiele brandstoffen zijn onder meer de lage accijnzen op gas en stookolie in vergelijking met elektriciteit. In combinatie met de hoge kosten van het elektriciteitsnet leidt dit tot grote prijsverschillen tussen fossiele brandstoffen en elektriciteit, waardoor de omschakeling naar groenere verwarmingssystemen wordt belemmerd[27]. Bovendien druist deze aanhoudende steun voor stookolie en aardgas in tegen de toezeggingen van België om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de luchtkwaliteit te verbeteren. Vervoers- en vervuilingsbelastingen worden onderbenut (slimme wegentarieven zijn bijvoorbeeld alleen van toepassing op zware bedrijfsvoertuigen) en kunnen ook extra inkomsten genereren. In een context van toenemende files en luchtverontreiniging zijn

---

23 Het Belgische systeem laat toe om inkomsten zo te verdelen dat een deel van het beroepsinkomen van de verdienende partner wordt toegerekend aan de niet-verdienende partner ("huwelijksquotiënt").

24 Hoge Raad van Financiën, 2020, *Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan*.

25 Schoonackers R., 2020, *Fiscale stimuli voor R&D: zijn ze doeltreffend?* Economisch tijdschrift van de NBB.

26 FOD Financiën, 2024, *Federale inventaris van subsidies voor fossiele brandstoffen*.

27 FOD Volksgezondheid en FOD Financiën, 2023, *The landscape of carbon and energy pricing and taxation in Belgium*.

fiscale uitgaven, zoals de gedeeltelijke terugbetaling van dieselaccijnzen voor professionele wegvervoerders, bijzonder duur en schadelijk voor het milieu.

(23) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt b), van en criterium 2.2 van bijlage V bij Verordening (EU) 2021/241 bevat het herstel- en veerkrachtplan een uitgebreide reeks elkaar versterkende hervormingen en investeringen die uiterlijk in 2026 moeten zijn uitgevoerd. Daarvan wordt verwacht dat zij helpen bij het doeltreffend aanpakken van alle of een aanzienlijk deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Om het concurrentievermogen van België op lange termijn te stimuleren door middel van de groene en de digitale transitie, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid te waarborgen, is het van essentieel belang om binnen deze krappe termijn snel werk te maken van de doeltreffende uitvoering van het plan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk. Om de toezeggingen van het plan uiterlijk in augustus 2026 na te komen, is het voor België van essentieel belang de hervormingen voort te zetten en de investeringen te versnellen door doeltreffende governance te waarborgen. De systematische betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden blijft belangrijk om te zorgen voor een breed draagvlak voor de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan.

(24) Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie van de cohesiefondsen moet België overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 uiterlijk in maart 2025 elk programma evalueren, en daarbij onder meer rekening houden met de uitdagingen die zijn vermeld in de landspecifieke aanbevelingen van 2024, en met zijn nationaal energie- en klimaatplan. Die evaluatie is de basis voor de definitieve toewijzing van de in elk programma opgenomen financiering door de EU. België heeft vooruitgang geboekt bij de toepassing van het cohesiebeleid en de Europese pijler van sociale rechten, maar er blijven knelpunten bestaan. De verschillen tussen de regio's op het gebied van economische en sociale ontwikkeling blijven in België groot. Het is van cruciaal belang dat de uitvoering van het cohesiebeleid wordt geïntensiveerd. De in de programma's overeengekomen prioriteiten blijven relevant. Het is met name van belang dat de investeringen om onderzoek, innovatie en digitalisering te stimuleren, snel worden uitgevoerd, net als de investeringen in verband met de groene transitie, aanpassing aan de klimaatverandering en energie-efficiëntie. Een betere toegang tot werkgelegenheid en activeringsmaatregelen, met name voor kwetsbare groepen, langdurig werklozen en jongeren, blijft een prioriteit. Blijvende steun voor een leven lang leren om de mobiliteit en het aanpassingsvermogen van werknemers te verbeteren, is van cruciaal belang. Voorts blijft het aanmoedigen van actieve inclusie en inzetbaarheid van kansarme groepen noodzakelijk. België zou ook gebruik kunnen maken van het initiatief "platform voor strategische technologieën voor Europa" om de industriële transformatie te ondersteunen door geavanceerde digitale technologieën en diensten, circulaire en geavanceerde materialen en capaciteiten in verband met duurzame schone energie, veerkrachtige huisvesting en innovatie voor gezondheid verder te ontwikkelen.

(25) Behalve met de economische en sociale uitdagingen die door het herstel- en veerkrachtplan en andere EU-fondsen worden aangepakt, wordt België geconfronteerd met diverse andere uitdagingen in verband met tekorten aan arbeidskrachten en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, de integratie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt, de prestaties en kansengelijkheid van het onderwijsstelsel, het beroep van leraar en ook uitdagingen in verband met het ondernemingsklimaat, de druk en complexiteit van de regelgeving, alsook beperkingen

in de dienstensector. Het aanpakken van deze uitdagingen zou de vaardigheden van werknemers en de onderwijsresultaten van alle leerlingen kunnen helpen verbeteren, waardoor de arbeidsproductiviteit toeneemt, en de arbeidsparticipatie dichter bij de nationale doelstelling van 80 % voor 2030 wordt gebracht.

(26) Het hoge vacaturepercentage wijst op aanhoudende tekorten aan arbeidskrachten, die meer uitgesproken zijn bij technische beroepen die nodig zijn om de groene transitie te versnellen. De integratie van kansarme groepen, met inbegrip van mensen met een lager opleidingsniveau, met een migrantenachtergrond of met een handicap, blijft een punt van zorg. Het aantal afgestudeerden, met name vrouwen, in wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM) blijft laag (16,4 per 1 000 inwoners van 20-29 jaar tegenover 21,9 in de EU). Bovendien ligt het overgangspercentage van werkloosheid naar werk onder het EU-gemiddelde. Dit wijst erop dat er ruimte is om het activeringsbeleid doeltreffender te maken, met name door de efficiëntie van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening te verbeteren en gerichtere maatregelen te nemen om de integratie op de arbeidsmarkt van kansarme groepen en werknemers met langdurig ziekteverlof te ondersteunen. Het verhogen van het aantal STEM-afgestudeerden en de relevantie voor de arbeidsmarkt van beroepsonderwijs en -opleiding in technische beroepen zou verder kunnen helpen om tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken. Het aantal volwassenen dat deelneemt aan opleidingen is laag, met name onder mensen met lagere kwalificaties. Hoewel maatregelen zoals een individueel recht van vijf opleidingsdagen per jaar voor werknemers en individuele leerrekeningen ten uitvoer zijn gelegd om de volwasseneneducatie te bevorderen, vergt het tijd voordat de effecten ervan zichtbaar worden en moeten deze maatregelen ook worden geëvalueerd.

(27) Ondanks de hoge overheidsuitgaven voor onderwijs zijn de leerresultaten verslechterd en blijft er bezorgdheid bestaan over de inclusiviteit en kansengelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels. Uit de resultaten van het OESO-programma voor internationale leerlingenbeoordeling van 2022 blijkt een langdurige verslechtering van lezen, wiskunde en wetenschappen onder 15-jarigen (25 % onderpresteert voor wiskunde, 25,3 % voor lezen en 22,4 % voor wetenschappen). Hoewel België in 2012 het hoogste percentage hoogpresteerders op het gebied van wiskunde in de EU had (19,5 %), daalde dit in de volgende tien jaar sterk (11,5 % in 2022, Vlaamse Gemeenschap: 15 %, Franse Gemeenschap: 6,9 %, Duitstalige Gemeenschap: 6,4 %). Bovendien is de kloof qua ondermaatse prestaties tussen bevoordeelde en kansarme leerlingen sinds 2018 groter geworden. Het percentage ondermaats presterende leerlingen nam toe met 9,2 procentpunten, tot 45,8 voor wiskunde (EU: 48 %, Vlaamse Gemeenschap: 41,4 %, Franse Gemeenschap: 51,1 %, Duitstalige Gemeenschap: 35,6 %). Het verbeteren van de basisvaardigheden van alle leerlingen is van cruciaal belang om de arbeidsmarktparticipatie te bevorderen, ook van kansarme groepen. Door het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, met name door te zorgen voor stabiele arbeidsplaatsen en permanente opleiding te bieden die is afgestemd op de veranderende behoeften, zou het groeiende tekort aan gekwalificeerde leraren – waardoor de onderwijsongelijkheid verder dreigt toe te nemen – kunnen verminderen[28].

(28) Het ondernemingsklimaat in België wordt belemmerd door een hoge regeldruk en een hoge mate van complexiteit. De administratieve lasten voor bedrijven zijn zwaar, met

[28] Europese Commissie, 2023, *Onderwijs- en opleidingsmonitor: België*.

name wat betreft het belasting- en arbeidsrecht. De kosten voor kmo's om de arbeids- en belastingstelsels na te leven, zijn relatief hoog in België, met name voor bedrijven die meerdere regionale systemen moeten beheren. Bovendien heeft België een van de laagste niveaus van bedrijfsdynamiek in de EU. Ondanks een recente stijging blijft het aantal startende nieuwe bedrijven laag, met name voor bedrijven met werknemers. Het aandeel snelgroeiende bedrijven in België ligt aanzienlijk onder het EU-gemiddelde. Hoge handelsbeperkingen in de dienstensector kunnen een rol spelen bij het verzwakken van de dynamiek van het bedrijfsleven. Ook zou werk moeten worden gemaakt van de opheffing van beperkingen voor gereglementeerde beroepen.

(29) Aangezien de economieën van de lidstaten van de eurozone in hoge mate met elkaar zijn verweven en zij collectief bijdragen tot de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad in 2024 de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen, onder meer via hun herstel- en veerkrachtplannen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. Voor België dragen de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 bij tot de uitvoering van de eerste, tweede, derde en vierde aanbeveling voor de eurozone,

BEVEELT AAN dat België in 2024 en 2025 de volgende actie onderneemt:

1. het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn tijdig in te dienen; overeenkomstig de vereisten van het hervormde stabiliteits- en groeipact de groei van de netto-uitgaven[29] in 2025 te beperken tot een percentage waarmee de overheidsschuld op een plausibel neerwaarts traject op de middellange termijn komt en het overheidstekort in de richting van de referentiewaarde van 3 % van het bbp wordt teruggedrongen; de verwachte stijging van leeftijdsgerelateerde uitgaven aan te pakken, onder meer door het stelsel van langdurige zorg kosteneffectiever te maken; het belasting- en uitkeringsstelsel te hervormen om de prikkels om te werken te versterken door de belastingdruk op arbeid te verschuiven en door het belasting- en uitkeringsstelsel te vereenvoudigen; de verlaging van de belasting op arbeid te financieren, onder meer door de belastinguitgaven te verlagen; met name stappen te ondernemen om subsidies voor fossiele brandstoffen geleidelijk af te schaffen, onder meer door accijnzen te verschuiven van elektriciteit naar fossiele brandstoffen;

2. de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan aanzienlijk te versnellen, met inbegrip van het REPowerEU-hoofdstuk, door ervoor te zorgen dat de hervormingen en investeringen uiterlijk in augustus 2026 worden voltooid door te zorgen voor doeltreffende governance; de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's te versnellen; in de context van de tussentijdse evaluatie ervan, aandacht te blijven besteden aan de overeengekomen prioriteiten, en tegelijk de mogelijkheden in overweging te nemen die worden geboden door het initiatief "platform voor strategische technologieën voor Europa";

3. de tekorten aan arbeidskrachten en de discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, onder meer voor de groene transitie, aan te pakken en het activeringsbeleid te versterken om kansarme groepen verder te integreren in de

[29] Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1263 zijn "netto-uitgaven" de overheidsuitgaven ongerekend rente-uitgaven, discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, uitgaven voor programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd, nationale uitgaven voor medefinanciering van door de Unie gefinancierde programma's, cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

arbeidsmarkt; de prestaties en kansengelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren en de hervormingen om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, voort te zetten;

4. het ondernemingsklimaat en de bedrijfsdynamiek te verbeteren door de druk en complexiteit van de regelgeving te verminderen en de beperkingen in de dienstensector te versoepelen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter