EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 252 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Belgiens 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Belgiens 2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2015) 252.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollen.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten belgischen Stabilitätsprogramm 2014 ab. Am 28. November 2014 legte die Kommission gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013[5] ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens 2015[6] vor.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[7] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[8] an, in dem sie Belgien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werde.

(5) Am 18. Dezember 2014 wurden die Prioritäten für mehr Investitionen, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung vom Europäischen Rat unterstützt.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Belgien 2015[9]. Darin wurden die Fortschritte Belgiens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Belgien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern. So weist insbesondere die Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Waren nach wie vor Risiken auf und soll weiterhin beobachtet werden, weil eine erneute Verschlechterung die makroökonomische Stabilität gefährden würde. Weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der Konvergenz der Kostenparameter würden den Rückgang der Beschäftigung in den Sektoren der handelbaren Güter verlangsamen. Gleichzeitig könnten spürbare Fortschritte bei der Minderung des historischen Kostengefälles durch eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf andere Besteuerungsgrundlagen erleichtert werden. Die Staatsverschuldung ist unverändert hoch, mehrere Faktoren halten jedoch damit verbundene makroökonomische Risiken im Rahmen.

(7) Am 30. April 2015 übermittelte Belgien sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Stabilitätsprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Belgien unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und der Übergangsregelung für den Schuldenabbau 2014-2016. Am 27. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV[10], gegen den 2014 verstoßen wurde, da Belgien in den

---

5 ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.
6 C(2014) 8800 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 21 final/2.
10 COM(2015) 112.

Jahren 2014-2015 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenregel und den Referenzwert für das Haushaltsdefizit von 3 % des BIP erzielt haben dürfte. Aus der Analyse ging hervor, dass das Schuldenstandskriterium als zu dem Zeitpunkt erfüllt angesehen werden dürfte, und das das Überschreiten des Referenzwerts für das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt bzw. vorübergehend und ausnahmsweise erfolgt (aufgrund von Änderungen in der Statistikmethode). Diese Analyse gilt *grosso modo* nach wie vor. In ihrem Stabilitätsprogramm 2015 geht die Regierung von einer allmählichen Verbesserung des strukturellen Saldos aus, um bis 2018 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Der neu berechnete strukturelle Saldo[11] verweist jedoch für 2018 auf ein strukturelles Defizit von 0,3% des BIP. Die Regierung geht nicht davon aus, das mittelfristige Ziel, d. h. einen Überschuss von 0,75 % des BIP in strukturellen Zahlen, innerhalb des Programmzeitraums zu erreichen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte 2015 einen Höchststand von 106,9 % erreichen und bis 2018 allmählich wieder auf 102 % zurückgehen. Das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Die Maßnahmen zur Behebung der anvisierten Defizitziele ab 2016 wurden jedoch nicht hinreichend spezifiziert. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission dürfte das Netto-Ausgabenwachstum 2015 dem Ausgabenrichtwert entsprechen. Für die Jahre 2014-2015 besteht jedoch ein Abweichungsrisiko, das vor allem aus dem Abrutschen im Jahr 2014 resultiert. Bei unveränderter Politik droht eine erhebliche Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad an das mittelfristige Ziel 2015-2016. Daher werden in beiden Jahren weitere Maßnahmen erforderlich sein. Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission vertritt der Rat die Auffassung, dass das Risiko besteht, dass Belgien den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht einhalten wird.

(9) Die belgische Regierung hat eine umfassende Altersversorgungsreform verabschiedet, die die Lücke zwischen dem tatsächlichen und dem gesetzlichen Rentenalter reduzieren und letzteres anheben soll. Das Frühverrentungsalter soll nach 2016 weiter angehoben werden und 2019 nach einer Mindestbeschäftigungsdauer von 42 Arbeitsjahren bei 63 Jahren liegen. Langfristig soll das gesetzliche Renteneintrittsalter von derzeit 65 auf 66 Jahre im Jahr 2025 und bis zum Jahr 2030 auf 67 Jahre angehoben werden. Ferner ist geplant, zu einem auf Anrechnungspunkten aufbauenden Rentensystem mit Anpassungsmechanismen überzugehen, die demografischen oder wirtschaftlichen Entwicklungen wie einer höheren Lebenserwartung oder Veränderungen beim demografischen Belastungsquotienten Rechnung tragen. Eine erfolgreiche Konsolidierungsstrategie, die die Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf den Haushalt ausgleichen und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten soll, hängt von der raschen Umsetzung dieser Altersversorgungsreform ab. In Anbetracht der Tatsache, dass es bislang nur wenige Anreize zur Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer gibt, müssen diese Rentenreformen durch Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktreformen untermauert werden, die das aktive Altern begünstigen.

[11] Neuberechnung der Kommission auf der Grundlage der Angaben im Stabilitätsprogramm und nach der vereinbarten gemeinsamen Methodik.

(10) Das belgische Steuersystem zeichnet sich durch eine hohe Gesamtsteuerbelastung, relative hohe Steuersätze und enge Bemessungsgrundlagen aus. Vor allem der Faktor Arbeit wird stark besteuert. Dies führt zu hohen, der Schaffung von Arbeitsplätzen zuwider laufenden Arbeitskosten, und großen Steuerkeilen, die zu Arbeitslosigkeitsfallen führen. Um den hohen Steuersätzen zumindest teilweise entgegen zu wirken, werden die Steuerbemessungsgrundlagen in der Regel durch zahlreiche spezifische Ausnahmen, Abschläge, geminderte Sätze und Steueraufwendungen beschnitten, die zu Effizienzverlusten und Verzerrungen sowie möglichen Schlupflöchern führen. Bestimmte Merkmale des Steuersystems wirken sich nachteilig auf die Umwelt aus. In Anbetracht dieser Schwächen wurde Belgien mehrmals empfohlen, sein Steuersystem zu vereinfachen und neu zu gestalten, um die Steuerlast auszugleichen, Steuerlöcher zu stopfen und die mitunter schädliche Differenzierung aufgrund von Steuernischen zu verringern. Bislang wurden begrenzte Fortschritte auf dem Weg zu einer umfassenden Steuerreform erzielt, die u.a. die Verlagerung weg von der Besteuerung des Faktors Arbeit auf weniger wachstumsstörende Steuerbemessungsgrundlagen beinhalten sollten. Zu den ausbaufähigen Grundlagen zählen die Besteuerung von Umwelt und Verbrauch und bestimmte Formen der Erträge aus Finanzvermögenswerten. Eine Verlagerung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit bei gleichzeitiger Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen (Überprüfung bestehender Steuervorschriften, Subventionen, Ausnahmen und Abschläge) könnte die Gesamtbilanz des Steuersystems verbessern sowie die Beschäftigungs-, Wettbewerbsfähigkeits-, Gesellschafts- und Umweltziele untermauern und einer Steuerflucht sowie einer aggressiven Steuerplanung entgegen wirken.

(11) Die Strukturprobleme, die den belgischen Arbeitsmarkt prägen, führen auch weiterhin dazu, dass das Arbeitskräftepotenzial zu wenig ausgeschöpft wird, sowie zu niedrigen aggregierten Beschäftigungs- und Erwerbsquoten. Diese Situation ist hauptsächlich das Ergebnis einer schwachen Verknüpfung von Löhnen und Gehältern mit der Produktivität und von finanziellen Anreizen für die Nichterwerbstätigkeit. Auch mangelt es Belgien an hochqualifizierten Arbeitskräften, und es besteht ein Qualifikationsungleichgewicht. In den verschiedenen Regierungsvereinbarungen wird auf die Notwendigkeit eines verstärkten Zusammenspiels der Akteure im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Beschäftigung verwiesen. So sollen die Sprach-, die Berufs- und die Schulausbildung verbessert und eine alternative Ausbildung für Studenten und Arbeitslose angeboten werden. Bislang sind jedoch nur wenige Fortschritte zu verzeichnen. Die Auswirkungen dieser strukturellen Faktoren auf bestimmte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, wie etwa junge und ältere Arbeitslose und Menschen mit Migrationshintergrund, sind besonders ausgeprägt.

(12) Belgiens gedämpfte internationale Wettbewerbsfähigkeit birgt für die Wirtschaft weiterhin makroökonomische Risiken. Ein Problem sind diesbezüglich die hohen Arbeitskosten, die im Durchschnitt über denen der Nachbarstaaten liegen. Das Lohnwachstum muss stärker an die Produktivität gekoppelt werden, und die Lohnfestsetzung muss flexibler erfolgen, um das Anpassungspotenzial der Wirtschaft zu steigern. Mit einigen gezielten Maßnahmen sollten die Arbeitskosten für bestimmte Gruppen gesenkt und die Kluft zwischen Brutto- und Nettolöhnen am unteren Ende der Lohnskala verringert werden. Zu einer vollständigen Beseitigung dieser Kluft bedarf es aber weiterer Maßnahmen, die wiederum von den Reformen des Lohnfestsetzungssystems abhängen. Die Herausbildung eines Kostennachteils geht mit Arbeitsplatzverlusten einher und wird schließlich zu einer Korrektur führen,

sollte die Situation fortbestehen. Andere wichtige Kostenfaktoren für Unternehmen sind die Energiekosten und die Kosten für Zwischendienstleistungen, die stark reguliert und vom Wettbewerb abgeschottet sind. Auch besteht ein beträchtlicher Handlungsspielraum für die Verbesserung der nicht-preislichen internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Zur Erhaltung und zum Ausbau des derzeitigen Stands des Gemeinwohls muss Produktivitätszuwächsen mehr Gewicht verliehen werden. Dazu bedarf es einer nachhaltigen Förderung von Produkten und damit verbundener Dienstleistungen an höherer Stelle in der Wertschöpfungskette auf der Grundlage verbesserter Leistungen auf dem Gebiet der Innovation und einer besseren Nutzung von FuE-Erkenntnissen. Verwaltungshemmnisse sollten abgebaut und Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums und der wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten ergriffen werden. Die sehr niedrige Quote von Neugründungen lässt auf ein Geschäftsklima schließen, dass neuen Tätigkeiten und der Expansion nicht zuträglich ist. Der zunehmende Wettbewerb im Einzelhandel und bei den Dienstleistungen der freien Berufe stellt ebenfalls eine Herausforderung dar. Eine Beseitigung von Engpässen bei der öffentlichen Infrastruktur sowie die Verbesserung der Qualität und Adäquanz von Kapitalbeteiligungen mittels zusätzlicher Investitionen insbesondere in die Infrastruktur auf Straße und Schiene würde die Gesamtproduktivität des Landes ebenfalls steigern.

(13) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Belgiens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Belgien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Belgien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(14) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Belgiens geprüft; seine Stellungnahme[12] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(15) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

(16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Gestützt auf diese Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Belgien sollte auch die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen —

[12] Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Belgien 2015 und 2016:

1. eine Haushaltskorrektur von mindestens 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Ziel für 2015 und 2016 vornimmt; unerwartete Mehreinnahmen nutzt, um die öffentliche Schuldenquote auf einen angemessenen Abwärtspfad zu bringen; die Altersversorgungsreform mittels einer Verknüpfung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung ergänzt; sich auf eine durchsetzbare Streuung der haushaltspolitischen Ziele auf alle Regierungsebenen einigt;

2. eine umfassende Steuerreform annimmt und umsetzt, mit der die Steuerbemessungsgrundlage ausgeweitet, die Steuerlast vom Faktor Arbeit auf andere Grundlagen verlagert und ineffiziente Steueraufwendungen beseitigt werden;

3. die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbessert, indem finanzielle Anreize zum Fernbleiben vom Arbeitsmarkt vermindert, der Zugang zum Arbeitsmarkt für bestimmte Gruppen verbessert und Qualifikationsdefizite und Schieflagen angegangen werden;

4. die Wettbewerbsfähigkeit wieder herstellt, indem in Abstimmung mit den Sozialpartnern und im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten sichergestellt wird, dass die Entwicklung der Löhne und Gehälter der Produktivitätsentwicklung folgt.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin