EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 252 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van België

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van België

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van België

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 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 beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze *Europa 2020*-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) vastgesteld, en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 252.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 en P8_TA(2015)0069.

de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van België vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma voor 2014 van België uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013[5] heeft de Commissie op 28 november 2014 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan voor 2015 van België[6] gepresenteerd.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[7] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[8] aangenomen, waarin België werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor België gepubliceerd[9]. In het landenverslag wordt de vooruitgang beoordeeld die België bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat België wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die beleidsmaatregelen en monitoring vereisen. In het bijzonder de ontwikkelingen op het gebied van het externe concurrentievermogen van goederen blijven risico's inhouden en verdienen aandacht omdat een verdere verslechtering de macro-economische stabiliteit zou bedreigen. Verdere maatregelen om de convergentie van de kostenparameters te verzekeren, zouden de daling van de werkgelegenheid in de verhandelbare sectoren afremmen, terwijl tastbare vorderingen bij het verkleinen van de historische loonkostenkloof kracht kunnen worden bijgezet door een verschuiving van de belastingdruk naar andere belastinggrondslagen dan arbeid. De overheidsschuld blijft hoog, maar de daarmee gepaard gaande macro-economische risico's worden door diverse factoren getemperd.

(7) Op 30 april 2015 heeft België zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn stabiliteitsprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) België valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is in de periode 2014-2016 onderworpen aan de overgangsregel voor de schuld. Op 27 februari 2015 is de Commissie overgegaan tot de publicatie van een verslag in

---

5 PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.
6 C(2014) 8800 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 21 final/2.

overeenstemming met artikel 126, lid 3, VWEU[10], omdat niet werd verwacht dat België in 2014-2015 voldoende vooruitgang zou boeken in de richting van de naleving van de schuldregel en de voor het tekort geldende referentiewaarde van 3 % van het bbp in 2014 werd overschreden. De conclusie van de analyse luidde dat het schuldcriterium op dat moment als voldaan diende te worden beschouwd en dat de overschrijding van de referentiewaarde door het tekort beperkt, tijdelijk en uitzonderlijk was (toe te schrijven aan methodologische statistische wijzigingen). Deze analyse blijft grotendeels geldig. In haar stabiliteitsprogramma 2015 plant de regering een geleidelijke verbetering van het structurele saldo met de bedoeling tegen 2018 een structureel begrotingsevenwicht te realiseren. Afgaande op het herberekende structurele saldo[11] zou er in 2018 echter sprake zijn van een structureel tekort van 0,3 % van het bbp. De overheid is niet voornemens om binnen de programmaperiode de middellangetermijndoelstelling – een structureel overschot van 0,75 % van het bbp – te verwezenlijken. Verwacht wordt dat de schuldquote van de overheid in 2015 een piekwaarde van 106,9 % zal bereiken en vervolgens geleidelijk zal teruglopen tot 102 % in 2018. Het macro-economische scenario dat aan deze budgettaire projecties ten grondslag ligt, is aannemelijk. De maatregelen die moeten worden genomen om de vanaf 2016 geplande tekortdoelstellingen te halen, zijn echter onvoldoende gespecificeerd. Afgaande op de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie zal de netto uitgavengroei in 2015 naar verwachting in overeenstemming zijn met de uitgavenbenchmark. Het risico bestaat evenwel dat er in 2014-2015 enigszins van de benchmark zal worden afgeweken, vooral als gevolg van de ontsporing in 2014. Bij ongewijzigd beleid is er ook een risico dat in 2015-2016 aanzienlijk van het vereiste aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling zal worden afgeweken. In beide jaren zullen er bijgevolg aanvullende maatregelen zijn vereist. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van oordeel dat er een risico bestaat dat België zich niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal houden.

(9) De federale overheid heeft overeenstemming bereikt over een ingrijpende pensioenhervorming waarmee wordt beoogd de kloof tussen de werkelijke en de wettelijke pensioenleeftijd te verkleinen en deze laatste op te trekken. Het is de bedoeling de leeftijd voor vervroegde uittreding na 2016 verder te verhogen tot 63 jaar in 2019, gekoppeld aan een vereiste loopbaanduur van ten minste 42 jaar. Op langere termijn bestaan er plannen om de wettelijke pensioenleeftijd op te trekken van 65 jaar tot 66 jaar in 2025 en 67 jaar in 2030. Voorts is de geleidelijke invoering gepland van een pensioenstelsel op basis van credits met aanpassingsmechanismen die inspelen op demografische of economische ontwikkelingen, zoals een verhoging van de levensverwachting of veranderingen in de economische afhankelijkheidsratio. Het welslagen van een consolidatiestrategie waarbij het budgettaire effect van een vergrijzende bevolking wordt geneutraliseerd en de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën wordt veiliggesteld, is afhankelijk van de snelle uitvoering van deze pensioenhervorming. Gezien het feit dat de stimulansen om de werkgelegenheidskansen van oudere werknemers te ondersteunen nog steeds bescheiden blijven, zouden deze pensioenhervormingen vergezeld moeten gaan van

[10] COM(2015) 112.

[11] Het structurele saldo zoals herberekend door de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode op basis van de informatie in het stabiliteitsprogramma.

werkgelegenheidsbevorderende maatregelen en arbeidsmarkthervormingen die actief ouder worden in de hand werken.

(10) Het Belgische belastingstelsel wordt gekenmerkt door een hoge algemene fiscale druk, vrij hoge tarieven en smalle belastinggrondslagen. De fiscale lasten wegen bijzonder zwaar op arbeid. Dit resulteert in hoge arbeidskosten, die werkgelegenheidsschepping ontmoedigen, alsook in grote belastingwiggen, die werkloosheidsvallen in de hand werken. Ten dele om de druk van de hoge belastingtarieven te verlichten, worden de belastinggrondslagen daarnaast meestal uitgehold door tal van specifieke vrijstellingen, verminderingen, verlaagde tarieven en aftrekregelingen, die leiden tot efficiëntieverliezen en die tevens verstoringen en mogelijke achterpoortjes doen ontstaan. Sommige kenmerken van het belastingstelsel hebben schadelijke ecologische gevolgen. Gezien deze zwakke punten is België herhaaldelijk geadviseerd zijn belastingstelsel te vereenvoudigen en te hertekenen om de belastingdruk weer in evenwicht te brengen, fiscale achterpoortjes te sluiten en de soms schadelijke, door belastingniches gecreëerde differentiatie te beperken. Tot dusver zijn er beperkte vorderingen gemaakt bij het doorvoeren van een ingrijpende belastinghervorming die met name in een verschuiving van belastingen op arbeid naar minder groeiverstorende belastinggrondslagen moet resulteren. Tot de belastinggrondslagen die voor verbreding in aanmerking komen, behoren onder meer milieu- en verbruiksbelastingen, alsook belastingen op bepaalde soorten financiële inkomsten. Een fiscale verschuiving ten gunste van arbeid, in combinatie met een verbreding van de belastinggrondslag (door een herziening van de huidige fiscale bepalingen, subsidies, vrijstellingen en verminderingen), kan het belastingsysteem in zijn geheel evenwichtiger en billijker maken, de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale en ecologische doelstellingen ondersteunen, en tevens belastingontwijking en agressieve fiscale planning tegengaan.

(11) De structurele problemen waardoor de Belgische arbeidsmarkt wordt gekenmerkt, blijven resulteren in een chronische onderbenutting van het arbeidspotentieel en lage totale werkgelegenheids- en participatiegraden. De tekortkomingen hebben vooral te maken met de zwakke band tussen lonen en productiviteit en met negatieve financiële prikkels om te werken. België wordt ook geconfronteerd met tekorten aan hoogopgeleide werknemers en met een discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. In de verschillende regeerakkoorden wordt gepleit voor nauwere banden tussen actoren op het gebied van onderwijs, opleiding en arbeidsbemiddeling om tot een beter talenonderricht, een betere beroepsopleiding en een beter beroepsonderwijs te komen en om alternatieve opleidingen voor leerlingen en werklozen te ontwikkelen. Er wordt echter slechts langzaam vooruitgang geboekt. Het effect van deze structurele factoren op bepaalde groepen op de arbeidsmarkt, zoals jonge en oudere werklozen en die met een migrantenachtergrond, is bijzonder uitgesproken.

(12) Het verzwakte externe concurrentievermogen van België blijft macro-economische risico's voor zijn economie met zich meebrengen. De economie worstelt met een probleem van hoge arbeidskosten, die gemiddeld sterker zijn gestegen dan die in de buurlanden. Het is noodzakelijk loonstijgingen en productiviteit beter op elkaar te doen aansluiten en de loonvorming flexibeler te maken teneinde het aanpassingspotentieel van de economie te vergroten. Er zijn gerichte maatregelen genomen om de arbeidskosten voor specifieke groepen te verlagen en de kloof tussen bruto- en nettolonen onderaan het loonspectrum te verkleinen. Om de kloof volledig te dichten, zal echter verdere actie moeten worden ondernomen, waarbij een

belangrijke rol is weggelegd voor hervormingen van het loonvormingsmechanisme. De opbouw van een kostennadeel doet arbeidsplaatsen verloren gaan en zal uiteindelijk tot een correctie leiden als er niets aan wordt gedaan. Andere belangrijke kostenfactoren voor het bedrijfsleven zijn energiekosten en kosten van intermediaire zakelijke dienstverlening, die sterk gereglementeerd is en van concurrentie is afgeschermd. Er is ook nog zeer veel ruimte om de niet-kostendimensie van het externe concurrentievermogen te verbeteren. Om het huidige welvaartsniveau te vrijwaren en te verbeteren, zal meer nadruk moeten worden gelegd op productiviteitswinsten. Hiertoe moet blijvend worden ingezet op producten en bijbehorende diensten met een hogere toegevoegde waarde, hetgeen betere prestaties op het gebied van innovatie en valorisatie van O&O veronderstelt. De administratieve belemmeringen zouden moeten worden gereduceerd en er zouden maatregelen moeten worden genomen om ondernemerschap te bevorderen en de bedrijfsdynamiek te stimuleren. Het zeer lage starterspercentage wijst op een ondernemingsklimaat dat ongunstig is voor nieuwe activiteiten en expansie. Ook het versterken van de concurrentie in de detailhandel en bij de vrije beroepen vormt een uitdaging. De algehele productiviteit van het land zou tevens gebaat zijn bij het wegwerken van knelpunten in de openbare infrastructuur en bij het verbeteren van de kwaliteit en de geschiktheid van de kapitaalgoederen door extra investeringen te verrichten, met name in weg- en spoorweginfrastructuur.

(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 landenverslag 2015. 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 budgettair en sociaaleconomisch beleid in België, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese 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 4 weergegeven.

(14) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van België onderzocht en zijn advies[12] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(15) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven.

(16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. België dient er ook voor te zorgen dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

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

BEVEELT AAN dat België in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. In 2015 en in 2016 een budgettaire aanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp realiseren in de richting van de middellangetermijndoelstelling. Meevallers aanwenden teneinde de schuldquote van de overheid op een passend neerwaarts pad te brengen. De pensioenhervorming aanvullen met het koppelen van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting. Overeenstemming bereiken over een afdwingbare verdeling van begrotingsdoelstellingen over alle overheidsniveaus.

2. Een grootschalige belastinghervorming aannemen en doorvoeren om de belastinggrondslag te verbreden, de belastingdruk op arbeid te verlichten en inefficiënte aftrekregelingen af te schaffen.

3. Een betere werking van de arbeidsmarkt bewerkstelligen door de negatieve financiële prikkels om te werken te reduceren, door de arbeidsmarkt toegankelijker te maken voor specifieke doelgroepen, alsook door tekorten aan vaardigheden en discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden aan te pakken.

4. In overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken het concurrentievermogen herstellen door ervoor te zorgen dat de lonen gelijke tred houden met de productiviteit.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter