AANBEVELING VAN DE RAAD

van 10 juli 2012

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015

(2012/C 219/02)

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,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

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 werkgelegenheidstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten [3] vastgesteld, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling [4] over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van België vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014 uitgebracht.

(4) Op 23 november 2011 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het tweede Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen. Daarin werd België genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 1 december 2011 heeft de Raad conclusies aangenomen waarin hij het Comité voor sociale bescherming verzoekt om in samenwerking met het Comité voor de werkgelegenheid en andere comités, de Raad zijn opvattingen kenbaar te maken over de maatregelen die in het kader van de Europa 2020-beleidscyclus worden aanbevolen. Die opvattingen vormen een onderdeel van het advies van het Comité voor de werkgelegenheid.

(6) Het Europees Parlement is naar behoren bij het Europees semester betrokken, in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1466/97, en heeft op 15 februari 2012 een resolutie over werkgelegenheid en sociale aspecten in de jaarlijkse groeianalyse 2012 en een resolutie over de bijdrage aan de jaarlijkse groeianalyse 2012 aangenomen.

(7) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] Voor 2012 gehandhaafd bij Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 119 van 4.5.2012, blz. 47).
[4] PB C 209 van 15.7.2011, blz. 1.

(8) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren, zodat deze in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en hun nationale hervormingsprogramma's kunnen worden opgenomen.

(9) Op 30 april 2012 heeft België zijn stabiliteitsprogramma 2012 voor de periode 2012-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of België door macro-economische onevenwichtigheden is geraakt. In haar diepgaande evaluatie is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er voor België van een externe onevenwichtigheid sprake is, maar deze is niet buitensporig.

(10) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is voor de jaren 2012 en 2013 en optimistisch is voor de jaren 2014 en 2015, aangezien daarin wordt uitgegaan van een bbp-groei die aanzienlijk hoger is dan de recentste ramingen van de potentiële groei in de voorjaarsprognoses 2012 van de diensten van de Commissie. Met de in het stabiliteitsprogramma uitgestippelde begrotingsstrategie wordt beoogd het tekort terug te dringen tot onder de referentiewaarde van 3 % in 2012 (tot 2,8 % van het bbp, tegen 3,7 % van het bbp in 2011) en tot nul in 2015. Het programma bevestigt de eerdere middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) van een structureel overschot van 0,5 % van het bbp, waarmee de vereisten van het stabiliteits- en groeipact op adequate wijze in acht worden genomen. Met het voor 2012 geplande nominale tekort wordt de termijn gerespecteerd die de Raad voor de correctie van het buitensporige tekort had vastgesteld en met de geplande begrotingsinspanning wordt gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad uit hoofde van de buitensporigtekortprocedure om een minimale gemiddelde jaarlijkse structurele inspanning ter grootte van 0,75 % van het bbp te leveren. Als met de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde rekening wordt gehouden, strookt het geplande groeitempo van de overheidsuitgaven in de periode 2013-2015 met het uitgavenbenchmark van het stabiliteits- en groeipact, maar in 2012 is dat niet het geval. Afgaande op het (herberekende) structurele begrotingssaldo [1] wordt in het stabiliteitsprogramma uitgegaan van een verbetering van het structurele saldo met 1,1 procentpunt van het bbp in 2012 en met gemiddeld ongeveer 0,8 % van het bbp over de periode 2013-2015. Er vloeien echter risico's voort uit het feit dat de vanaf 2013 te treffen aanvullende maatregelen nog niet zijn gespecificeerd en dat het macro-economische scenario vanaf 2014 te optimistisch is. Volgens het stabiliteitsprogramma zou de overheidsschuld, die met 98,0 % van het bbp in 2011 ver boven de drempel van 60 % ligt, zich stabiliseren en vervolgens afnemen tot 92,3 % in 2015, wat zou betekenen dat voldoende vooruitgang wordt geboekt bij het verwezenlijken van het benchmark van het stabiliteits- en groeipact voor de schuldreductie.

Bovendien is er sprake van bijzonder grote impliciete verplichtingen wegens aan de financiële sector verleende garanties. Het op regels gebaseerde meerjarenkader voor de overheid, met name ten aanzien van de uitgaven, zou gebaat zijn bij handhavingsmechanismen en/of toezeggingen van zowel de gemeenschappen en de gewesten van België als de lokale overheden om hun tekortdoelstellingen te halen.

(11) De kosten van de vergrijzing moeten worden aangepakt en er dient een structurele vermindering van het tekort te worden gerealiseerd om de hoge overheidsschuld te reduceren. De nieuwe federale regering heeft in december 2011 overeenstemming bereikt over een hervorming van het Belgische socialezekerheidsstelsel voor ouderen. Thans is het zaak de in gang gezette wettelijke hervormingen ook daadwerkelijk ten uitvoer te leggen en te controleren, teneinde de effectieve pensioenleeftijd op te trekken. Daartoe is het van cruciaal belang dat de hervorming van de sociale zekerheid voor ouderen wordt ondersteund met maatregelen die actief ouder worden en langer werken aanmoedigen; ook andere hervormingen, zoals de koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting, zouden tot de verwezenlijking van deze doelstelling bijdragen.

(12) Het Belgische financiële stelsel staat nog steeds voor grote uitdagingen. De herstructurering van de Belgische banken is nog altijd aan de gang en de staatssteun die in 2008/2009 in reactie op de financiële crisis is toegekend, is nog steeds niet volledig terugbetaald. Gezien het hoge niveau van de verleende garanties zijn de risico's van het bankwezen en van de overheidssector met elkaar verweven.

(13) De lopende rekening gaat er met de tijd geleidelijk op achteruit. De verbetering van de dienstenbalans weegt immers niet op tegen de verslechtering van de goederenbalans. De Belgische goederenuitvoer heeft terrein verloren, niet alleen in vergelijking met de groeiende wereldhandel, maar ook in vergelijking met andere lidstaten van de eurozone en het gemiddelde van de eurozone; deze situatie duidt op een ongunstige ontwikkeling van de binnenlandse loonkosten per eenheid product ten opzichte van de belangrijkste handelspartners van België (Nederland, Frankrijk, Duitsland) en de eurozone als geheel. Wegens het bestaan van een systeem van automatische loonindexeringen is het niet uitgesloten dat de inspanningen van de regering om de reële loonstijgingen

[1] Conjunctuurgezuiverd saldo, exclusief eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma vervatte informatie is herberekend volgens de algemeen aanvaarde methode.

in de periode 2011-2012 tot maximaal 0,3 % te beperken, niet hebben kunnen voorkomen dat de nominale lonen sterker zijn gestegen dan in de buurlanden. De productiviteit ligt weliswaar hoog, maar de groei in België is zwak. Ook de kosten van intermediaire inputs, en met name energie, zijn aan de hoge kant. De detailhandelsprijzen van gas en elektriciteit zijn bevroren om de inflatie te beteugelen, maar om het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem zelf te hervormen, zijn geen concrete maatregelen getroffen. De intensiteit inzake onderzoek en ontwikkeling (O&O) van de particuliere sector is de laatste jaren gestagneerd en het tekort aan hoogopgeleiden (vooral exacte wetenschappers en ingenieurs) kan een belangrijke belemmering gaan vormen voor een verdere verbetering van de innovatieprestatie van de Belgische economie.

(14) Er is een aantal structurele maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van jongere en oudere werknemers te bevorderen en meer inactieven in de arbeidsmarkt te laten instromen. België heeft een aanvang gemaakt met een ingrijpende hervorming van zijn stelsel van werkloosheidsuitkeringen. Er blijven echter structurele problemen op de arbeidsmarkt bestaan en er zou meer kunnen worden gedaan om deze aan te pakken. Het is van essentieel belang dat de participatie in een leven lang leren wordt verhoogd en dat de hervormingen van het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding worden voortgezet om tot een doeltreffender actief arbeidsmarktbeleid te komen, met name ten aanzien van oudere werknemers en kansarme groepen, zoals mensen met een migrantenachtergrond. Er is geen noemenswaardige vooruitgang geboekt bij het verlichten van de belastingdruk op arbeid. In juni 2011 is een nieuw belastingkrediet voor de laagste lonen ingevoerd, maar dat is ontoereikend gebleken om de belangrijke werkloosheidsvallen aan de onderkant van het loongebouw aan te pakken. Er zijn geen maatregelen genomen om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie- en/of milieubelastingen.

(15) Voor tal van goederen en diensten liggen de prijzen doorgaans hoger dan in andere lidstaten. Deze ontwikkeling is toe te schrijven aan zowel een zwakke concurrentiedruk — met name in de detailhandel en in de netwerkindustrieën — als een zwak toezichtkader. In de detailhandel blijft er sprake van grote belemmeringen en operationele beperkingen. Zo bestaat er met name nog steeds concurrentiebeperkende regelgeving die de openingsuren aan banden legt, gevestigde zaken beschermt tegen nieuwkomers en de verspreiding van nieuwe bedrijfsmodellen en technologieën hindert. Een mededingingsprobleem dat de netwerkindustrieën in België gemeen hebben, is de sterke positie van de gevestigde ondernemingen en de hoge toegangsdrempels in vergelijking met andere lidstaten. Dat zorgt ervoor dat de voormalige monopoliehouders in deze sectoren nog steeds hogere prijzen kunnen aanrekenen dan in een concurrerende markt mogelijk zou zijn. De Belgische mededingingsautoriteit wordt momenteel hervormd, maar het blijft onduidelijk of de hervormde autoriteit onafhankelijk genoeg zal zijn en over voldoende middelen zal kunnen beschikken.

(16) België ligt weliswaar op schema om de doelstelling voor het verhogen van het aandeel van hernieuwbare energie in de economie te halen, maar volgens de prognoses zullen onvoldoende vorderingen worden gemaakt bij de verwezenlijking van de doelstelling om in de niet onder de emissiehandelsregeling [1] vallende sectoren de emissie van broeikasgassen met 15 % te verminderen. België heeft in 2011 onvoldoende maatregelen of beleidsinitiatieven genomen om deze situatie te verhelpen.

(17) België heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben betrekking op het verbeteren van het concurrentievermogen, het verhogen van de arbeidsparticipatie, het bevorderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de onderstaande aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

(18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van België verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. 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 algemene economische governance van de Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 7 weergegeven.

(19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn advies [2] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(20) In het licht van de resultaten 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 met name in de onderstaande aanbevelingen 1, 4, 5 en 6 weergegeven,

[1] In België is slechts 37,9 % van de emissies afkomstig van sectoren die onder de EU-emissiehandelsregeling vallen. Van de belangrijkere sectoren die niet onder de emissiehandelsregeling vallen, zijn wegvervoer (21,5 %) en energieverbruik (38,9 %) de voornaamste bronnen van emissies van broeikasgassen in het land.

[2] Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat België in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De begroting voor 2012 uit te voeren om ervoor te zorgen dat het buitensporige tekort in dat jaar wordt gecorrigeerd. Daarnaast de maatregelen te specificeren die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de begrotingsstrategie voor het jaar 2013 en latere jaren ten uitvoer wordt gelegd en op die manier te garanderen dat het buitensporige tekort op duurzame wijze wordt gecorrigeerd, dat voldoende vooruitgang wordt geboekt in de richting van de (MTD) — waarbij ook het uitgavenbenchmark wordt gehaald — en dat vorderingen worden gemaakt bij de inachtneming van het benchmark voor de schuldreductie. Het begrotingskader aan te passen om te garanderen dat de begrotingsdoelstellingen bindend zijn op federaal en subfederaal niveau, en de lastenverdeling over en de verantwoordingsplicht van de diverse geledingen van de overheid transparanter te maken.

2. De langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën te blijven verbeteren door de leeftijdsgerelateerde uitgaven, met inbegrip van de uitgaven voor gezondheidszorg, in toom te houden. In het bijzonder de hervorming van de regelingen voor vervroegde uittreding en voor pensioen uit te voeren, alsmede verdere initiatieven te nemen om een verhoging van de feitelijke pensioenleeftijd te bewerkstelligen, onder meer door de verplichte pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting.

3. Kapitaalverhoging van de zwakste banken stimuleren om de soliditeit van de banksector te ondersteunen, zodat deze in staat is zijn normale rol als kredietverlener aan de economie te vervullen.

4. De werkgelegenheidsschepping en het concurrentievermogen te bevorderen, stappen te ondernemen om, in overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken, het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem te hervormen. In een eerste fase ervoor te zorgen dat de loonstijging beter aansluit bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het concurrentievermogen, door i) erop toe te zien dat de mechanismen voor het doorvoeren van correcties achteraf waarin de „loonnorm" voorziet, worden toegepast, en het sluiten van alomvattende overeenkomsten ter bevordering van het kostenconcurrentievermogen te stimuleren, en ii) het gebruik te vergemakkelijken van clausules om niet aan sectorale collectieve overeenkomsten deel te nemen, teneinde ervoor te zorgen dat loonstijgingen en arbeidsproductiviteitsontwikkelingen op lokaal niveau beter bij elkaar aansluiten.

5. Een significante verschuiving van belastingen op arbeid naar minder groeiverstorende belastingen, zoals onder meer milieubelastingen, te bewerkstelligen. De in gang gezette hervorming van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen voort te zetten om de negatieve prikkels om te werken te verminderen, en bij de ondersteuning van de werkgelegenheid en het activeringsbeleid sterker het accent te leggen op oudere werknemers en op kwetsbare groepen, en met name mensen met een migrantenachtergrond. De geplande verdere regionalisering van de arbeidsmarktbevoegdheden aan te grijpen om de interregionale arbeidsmobiliteit te bevorderen en de samenhang te versterken tussen het beleid op het gebied van onderwijs, een leven lang leren, beroepsopleiding en werkgelegenheid. De bestaande activeringsinspanningen tot alle leeftijdsgroepen uit te breiden.

6. De concurrentie in de detailhandel te blijven stimuleren door de belemmeringen en de operationele beperkingen te reduceren. Maatregelen in te voeren om de concurrentie in de netwerksectoren te verstevigen door regulerende belemmeringen te herzien en door de institutionele regelingen voor daadwerkelijke tenuitvoerlegging van regels voor overheidssteun te verstevigen.

7. Verdere maatregelen te treffen ter bevordering van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen voor het verminderen van de broeikasgasemissies van niet onder de emissiehandelsregeling vallende activiteiten, met name door ervoor te zorgen dat het vervoer een wezenlijke bijdrage levert aan het realiseren van deze doelstelling.

Gedaan te Brussel, 10 juli 2012.

Voor de Raad
De voorzitter
V. SHIARLY