



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011  
SEC(2011) 802 definitief

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België**

**en met een advies van de Raad**

**over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014**

{SEC(2011) 710 definitief}

Aanbeveling voor een

## AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België**

**en met een advies van de Raad**

**over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014**

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<sup>1</sup>, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>2</sup>,

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 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. 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<sup>3</sup> aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>3</sup> Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 15 april 2011 heeft België zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) In de tien jaar vóór 2008 heeft België een robuuste bbp-groei van gemiddeld 2,3% per jaar gekend. Het land is in 2009 vol geraakt door de mondiale economische recessie, en het bbp is toen met 2,8% gekrompen. Het effect van de recessie op de werkgelegenheid is vrij beperkt gebleven. Een tijdelijke daling van het aantal gewerkte uren en een vermindering van de arbeidsproductiviteit per uur hebben als buffer gefungeerd. Na in 2009 met 0,4% te zijn afgenomen, is de werkgelegenheid in 2010 wederom gestegen. De werkloosheid is echter opgelopen van 7% vóór de recessie tot 8,3% in 2010. Dankzij de opleving van de wereldhandel is het herstel in 2010, met een bbp-groei van 2,2%, krachtiger uitgevallen dan verwacht. De automatische stabilisatoren en de discretionaire maatregelen die in reactie op de crisis zijn genomen, hebben ertoe geleid dat het overheidstekort is toegenomen van 1,3% in 2008 tot 5,9% van het bbp in 2009.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is. Hoewel het van iets minder gunstige groeiramingen voor 2011 uitgaat, sluit het algemeen genomen aan bij de recentste voorjaarsprognoses 2011 van de Commissie. Nadat in 2010 een beter dan verwacht tekort van 4,1% werd gerealiseerd, wordt met de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie beoogd het tekort verder terug te dringen tot 3,6% in 2011 en tot onder de referentiewaarde van 3% in 2012, de door de Raad vastgestelde uiterste termijn voor de correctie van het buitensporige tekort. De voor 2011 geplande tekortreductie lijkt haalbaar in het licht van de vrij behoedzame economische projecties. De geleverde begrotingsinspanning zal vermoedelijk echter kleiner uitvallen dan 0,75% van het bbp, de gemiddelde jaarlijkse inspanning die door de

Raad is aanbevolen. Dat zou met name het geval zijn in 2011 en 2012: in deze jaren zou de structurele inspanning respectievelijk slechts 0,4 en 0,3% van het bbp vertegenwoordigen. Bovendien worden de tekortdoelstellingen voor 2012 en de daaropvolgende jaren niet met concrete aanpassingsmaatregelen onderbouwd. Ten slotte wordt niet verwacht dat de middellangetermijndoelstelling, namelijk het realiseren van een structureel overschot van 0,5% van het bbp, binnen de programmaperiode 2011-2014 zal worden gehaald.

- (9) In het licht van de beter dan verwachte feitelijke resultaten in 2010, zouden een ambitieuzere tekortreductie in 2011 en een sneller dan geplande vooruitgang in de richting van de drempel van 3% van het bbp passend zijn. Bovendien zal het niet mogelijk zijn het buitensporige tekort in 2012 weg te werken en verdere vorderingen in de richting van de middellangetermijndoelstelling te blijven maken als geen nieuwe consolidatiemaatregelen worden getroffen. Aangezien de belastingdruk, vooral op inkomen uit arbeid, al zeer hoog is in België, dienen deze consolidatiemaatregelen vooral op de uitgavenzijde betrekking te hebben.
- (10) De economische en financiële crisis heeft de eerdere, dalende tendens van de overheidsschuld op lange termijn doen omslaan. De schuldquote, die een neerwaartse tendens vertoonde sinds 1993 (toen zij met 134% van het bbp een hoogtepunt bereikte, waarna zij onafgebroken is gedaald tot 84% van het bbp in 2007), is vanaf 2008 wederom gestegen en eind 2010 op 96,8% van het bbp uitgekomen. Het hoge peil van de overheidsschuld blijft een belangrijke uitdaging vormen, te meer omdat van de vergrijzing een groter langetermijneffect op de begroting uitgaat dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt met name doordat de pensioenuitgaven een vrij forse stijging te zien geven, wat de overheidsfinanciën verder onder druk zal zetten. Het realiseren van voldoende hoge primaire overschotten op middellange termijn en het verder hervormen van het Belgische socialezekerheidsstelsel, en met name het pensioenstelsel, om de voorspelde aanzienlijke toename van de leeftijdsgerelateerde uitgaven om te buigen, zouden de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën ten goede moeten komen.
- (11) Een belangrijke uitdaging waarvoor België zich gesteld ziet, is dat ervoor moet worden gezorgd dat de financiële sector zijn stabiliteit hervindt en goed functioneert, zodat hij in staat is tegemoet te komen aan de behoeften van de reële economie wat financiële intermediatie betreft. De afgelopen twee jaar is de Belgische financiële sector zwaar getroffen door de financiële crisis, hetgeen resulteerde in gekrompen balansen, aanzienlijke staatssteun en een hervorming van het banktoezicht. De financiële positie van de banksector blijft kwetsbaar. Bovendien is de banksector in België sterk geconcentreerd en ook vrij groot in vergelijking met de omvang van de economie.
- (12) In de wet van 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen is bepaald dat de loontrend in België gelijke tred moet houden met de loontrend in de drie buurlanden (Frankrijk, Duitsland en Nederland), waardoor de loonkosten onder controle worden gehouden. Deze wet heeft echter niet kunnen voorkomen dat de lonen in de periode 2005-2010 sneller zijn gestegen in België dan in de drie buurlanden, terwijl de productiviteit er trager is gegroeid. Als gevolg daarvan zijn de loonkosten per eenheid product in België sneller toegenomen dan in de buurlanden en dan het gemiddelde van het eurogebied. Dit is vooral problematisch omdat België gespecialiseerd is in goederen met een vrij lage

technologie-inhoud en daardoor hevige concurrentie ondervindt van de lagerekostenlanden. Hoewel de loonnorm de loononderhandelingen in goede banen helpt leiden, is hij voor verbetering vatbaar: er zou rekening moeten worden gehouden met verschillen in productiviteitsgroei en tevens moeten worden voorzien in een doeltreffender systeem om achteraf bij te sturen ingeval de doelstellingen niet worden gehaald.

- (13) De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een aantal starheden die een sterk negatief effect sorteren op de bereidheid om aan het werk te gaan: de onbeperkte duur van werkloosheidsuitkeringen; hoge effectieve marginale belastingtarieven en een grote belastingwag (vooral voor laagbetaalde werknemers); en de combinatie van de intrekking van sociaalebijstandsuitkeringen en de hoge belastingheffing wanneer aan het werk wordt gegaan. Bovendien moedigt het bestaan van tal van uittredingsmogelijkheden voor oudere werknemers hen ertoe aan de arbeidsmarkt te verlaten voordat zij de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar bereiken. Een verdere hervorming van het actieve arbeidsmarktbeleid en de uitbreiding ervan tot de 50-plussers zouden bijdragen tot een hogere totale participatiegraad en het zoeken naar werk sterker aanmoedigen. Daarnaast zouden verdere verlagingen van het niveau van de werkloosheidsuitkeringen en inkortingen van de duur ervan jongere werknemers er sterker toe aansporen zich op de arbeidsmarkt te begeven. Het aanscherpen van de criteria om voor vervroegde uittreding in aanmerking te komen, zou oudere werknemers ertoe aanmoedigen actief te blijven, en oudere werknemers die al enige tijd zonder werk zitten ertoe bewegen de arbeidsmarkt opnieuw te betreden. Tot slot zij erop gewezen dat de arbeidsparticipatie van burgers van buiten de EU met 40,9% veel lager ligt dan gemiddeld in de EU het geval is.
- (14) De totale belastingdruk op arbeid in België behoort tot de hoogste in de EU; de verlichting ervan zou er dan ook toe bijdragen dat werken aantrekkelijker wordt. Gezien de aanmerkelijke consolidatie-inspanning die in het verschiet ligt, moet een dergelijke maatregel echter worden gecompenseerd door gelijkwaardige verhogingen van minder verstorende belastingen, bijvoorbeeld op het verbruik, of door middel van een verschuiving naar milieuvriendelijke belastingen. België heeft veel lagere impliciete belastingtarieven voor energie dan de buurlanden. In combinatie met de grote belastingwag voor arbeid heeft dit tot gevolg dat België de laagste verhouding tussen milieubelastingen en belastingen op arbeid heeft van de hele EU. Dit heeft bijgedragen tot een situatie waarin hoge werkloosheid samengaat met een vrij groot energieverbruik, wat het moeilijke maakt om de doelstellingen inzake werkgelegenheid en energie-efficiëntie te halen.
- (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 is er sprake van grote toegangsbelemmeringen 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 winsten kunnen

opstrijken door hogere prijzen aan te rekenen dan in een concurrerende markt mogelijk zou zijn.

- (16) De Belgische autoriteiten hebben een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact<sup>4</sup>. Deze toezeggingen betreffen de vier doelstellingen van het pact. De toezeggingen houden vooral verband met maatregelen om het tekort terug te dringen, de energieprijzen onder controle te houden en de concurrentie aan te moedigen, de reële loonstijgingen in toom te houden, een toezichtkader voor de financiële sector in te voeren en de effectieve pensioenleeftijd op te trekken. Er is echter geen informatie beschikbaar over de maatregelen die zullen worden genomen om de voorgeschreven doelstellingen op begrotingsgebied te verwezenlijken; er is evenmin informatie voorhanden over de manier waarop de reële loonstijgingen en energieprijzen in bedwang kunnen worden gehouden. Wat de vervroegde-uitredingsregelingen betreft, is niet duidelijk of en wanneer het "generatiepact" zal worden geëvalueerd en in welke concrete maatregelen deze evaluatie zal resulteren. Deze gedane toezeggingen zijn getoetst en in de aanbevelingen meegenomen.
- (17) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma, met inbegrip van het Euro Plus-pact, onderzocht<sup>5</sup>. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in België, alsook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In dit verband is de Commissie van oordeel dat een ambitieuzere tekortreductie in 2011 mogelijk moet zijn en dat verdere consolidatiemaatregelen voor 2012 en latere jaren dienen te worden gespecificeerd. Om de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, is een verdere hervorming van het pensioenstelsel vereist. Ook dienen verdere stappen te worden ondernomen zowel om het concurrentievermogen te versterken, mensen aan een baan te helpen en de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie en energie, als om meer kansen te scheppen voor investeringen en groei in de dienstensector en de netwerkindustrieën.
- (18) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van België onderzocht. Zijn advies<sup>6</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven,

BEVEELT AAN dat België in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

- (1) Het aan de gang zijnde economische herstel aan te grijpen om meer vaart te zetten achter de correctie van het buitensporige tekort door tegen de indiening van de begroting voor 2012 de nodige maatregelen te nemen – vooral aan de uitgavenzijde – om een gemiddelde structurele inspanning van ten minste 0,75% van het bbp te leveren. Het overheidstekort zou daardoor uiterlijk in 2012 tot ver onder de

---

<sup>4</sup> Nadere bijzonderheden over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 710.

<sup>5</sup> SEC(2011) 710.

<sup>6</sup> Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

referentiewaarde van 3% van het bbp worden teruggebracht. Jaarlijks een vooruitgang van ten minste 0,5% van het bbp te boeken in de richting van de middellangetermijndoelstelling.

- (2) Stappen te ondernemen om de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën te verbeteren. Het accent dient daarbij te worden gelegd op het uitstippelen van een strategie die erop gericht is de leeftijdsgelateerde uitgaven in toom te houden, onder meer door vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen teneinde de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, alsook op de koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting.
- (3) De structurele zwakheden in de financiële sector aan te pakken, met name door de herstructurering af te ronden van de banken die behoefte hebben aan een adequaat gefinancierd en levensvatbaar bedrijfsmodel.
- (4) In overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem te hervormen, teneinde ervoor te zorgen dat de loonstijging beter aansluit bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het concurrentievermogen.
- (5) De arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen door de hoge fiscale en sociale lasten voor laagbetaalden op budgettair neutrale wijze te verlichten en door een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt. Stappen te ondernemen om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie en om het belastingstelsel milieuvriendelijker te maken. Het actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken door specifiek op oudere werknemers en kwetsbare groepen gerichte maatregelen te treffen.
- (6) Maatregelen te nemen om de concurrentie in de detailhandel te stimuleren door de toegangsbelemmeringen en de operationele beperkingen te reduceren; en maatregelen te nemen om de concurrentie op de elektriciteits- en de gasmarkt te bevorderen door de doeltreffendheid van de sectorale regulerende en mededingingsautoriteiten verder te verhogen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*