



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 534 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

België

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

België

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor de lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Uit gegevens waarvan de Belgische autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidstekort in België in 2019 1,9 % van het bbp bedroeg, terwijl de bruto-overheidsschuld 98,6 % van het bbp beliep. In het stabiliteitsprogramma 2020 voorziet België een tekort van 7,5 % van het bbp in 2020, terwijl de schuld 115 % van het bbp zou bereiken.

Het voor 2020 voorziene tekort wijst op het eerste gezicht op het bestaan van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact.

Bovendien impliceren de gegevens voor 2019 dat er onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark is geboekt, wat ook op het eerste gezicht wijst op het bestaan van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie daarom dit verslag opgesteld, waarin wordt geanalyseerd of België de tekort- en schuldcriteria van het Verdrag naleeft. In dit verslag is met alle relevante factoren rekening gehouden, en is terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Schuld criterium	Bruto-overheidsschuld	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Gap ten opzichte van de schuldreductiebenchmark		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens het stabiliteitsprogramma 2020 zal het overheidstekort van België in 2020 naar verwachting uitkomen op 7,5 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Terwijl de ter bestrijding van de COVID-19-pandemie genomen maatregelen 1,2 % van het bbp belopen, wordt er specifiek voorzien dat de automatische stabilisatoren 5 procentpunten van het bbp zullen bijdragen aan het geplande tekort. Rekening houdend met de impact van de COVID-19-pandemie wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp met 7,2 % in 2020.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag zou volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk zijn: voorspeld wordt dat het tekort in 2021 boven 3 % van het bbp zal blijven.

Kortom, het voor 2020 voorziene tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact beschouwd. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium in het kader van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan.

3. SCHULDCRITERIUM

De overheidsschuldquote daalde van 99,8 % in 2018 tot 98,6 % in 2019. Het schuldverlagende effect als gevolg van een klein primair overschot, schuldverlagende stock-flow adjustments, de reële bbp-groei en een stijging van de prijzen (inflatie-effect) werd gedeeltelijk tenietgedaan door de rente-uitgaven, die weliswaar daalden.

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat België in 2019 niet aan de schuldreductiebenchmark voldeed (zie tabel 1), aangezien de gap ten opzichte van de benchmark 0,7 % van het bbp bedraagt.

De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium is voldaan op basis van de begrotingsresultaten van 2019.

4. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag moet opstellen. In dat verslag moet “er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn”.

Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met “alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt”.

Voor de kennelijke schending van het schuld criterium is de analyse van de relevante factoren in het bijzonder gerechtvaardigd aangezien de schulddynamiek in sterkere mate dan het tekort wordt beïnvloed door factoren waarover de overheid geen controle heeft. Dit wordt erkend in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat bepaalt dat bij de nalevingsbeoordeling op basis van het schuld criterium met de relevante factoren rekening moet worden gehouden, ongeacht de omvang van de inbreuk. In dat verband moeten ten minste de volgende drie belangrijke aspecten worden onderzocht bij de beoordeling van de naleving van het schuld criterium, gezien de invloed ervan op de dynamiek en de houdbaarheid van de overheidsschuld: i) naleving van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting daarvan, ii) de uitvoering van structurele hervormingen, en iii) de heersende economische omstandigheden.

Wat de naleving van het tekort criterium in 2020 betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekort criterium voor België, aangezien de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde – namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

In de huidige situatie is een belangrijke extra factor waarmee voor 2020 rekening moet worden gehouden, de economische impact van de COVID-19-pandemie, die zeer aanzienlijke gevolgen heeft voor de begrotingssituatie en leidt tot hoogst onzekere vooruitzichten. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

4.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. De lidstaten hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de

personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of die maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen die maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

4.2. Economische situatie op middellange termijn met inbegrip van structurele hervormingen

Sinds 2016 ligt de reële bbp-groei boven het potentieel dankzij dynamische investeringen en particuliere consumptie, terwijl de bijdrage van de netto-uitvoer beperkt bleef. De nominale groei trok in 2017 aan en nam in 2018 en 2019 licht af als gevolg van de vertraging van de economische activiteit en de zwakkere bbp-deflator. Macro-economische omstandigheden kunnen dus niet als verzachtende factor worden aangevoerd om te verklaren waarom België in 2019 onvoldoende vooruitgang in de richting van de schuldreductiebenchmark heeft geboekt.

De economische activiteit zal naar verwachting zwaar worden getroffen door de COVID-19-uitbraak en de bijbehorende inperkingsmaatregelen. In de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat het bbp in 2020 met 7,2 % zal dalen als gevolg van een afname van de particuliere consumptie en investeringen, terwijl de nettobijdrage van de handel aan de groei naar verwachting negatief zal blijven in de context van een afname van het handelsvolume. De macro-economische vooruitzichten worden gekenmerkt door een uitzonderlijke mate van onzekerheid over de duur van de pandemie en de economische impact daarvan. Dit is een verzachtende factor in de beoordeling van de naleving door België van het tekortcriterium in 2020.

In haar landverslag 2020² was de Commissie van oordeel dat België beperkte vooruitgang heeft geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2019, deels door het uitblijven van de vorming van een federale regering met volle bevoegdheden. België heeft echter enige vooruitgang geboekt bij het in gang zetten van investeringen in duurzame vervoersinfrastructuur, maar er is geen vooruitgang geboekt op het gebied van de coördinatie van het begrotingsbeleid van alle overheidsniveaus. In 2019 heeft de federale regering in lopende zaken de uitvoering voortgezet van eerder vastgestelde maatregelen, met name de hervorming van de vennootschapsbelasting, de “taxshift”, de pensioenhervorming en de hervorming van de arbeidsmarkt (“de jobdeal”).

4.3. Economische situatie op middellange termijn met inbegrip van overheidsinvesteringen

Het nominale tekort steeg van 0,8 % van het bbp in 2018 tot 1,9 % in 2019, met name als gevolg van een grote daling van de huidige belastingen op inkomsten en vermogen. Met name de inkomsten uit de vennootschapsbelasting daalden na een tijdelijke piek in 2017 en 2018 als gevolg van een verschuiving in het tijdschema van de belastinginning. De

² Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie: SWD(2020) 500 final van 26.2.2020, “Landverslag België 2020. Met inbegrip van een beoordeling van vooruitgang bij preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden.”

overheidsinvesteringen bleven in beide jaren stabiel rond 2,6 % van het bbp, wat boven het overheidstekort lag.

Op 9 juli 2019 werd België aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire ontvangstenmaatregelen en eenmalige maatregelen, in 2019 niet hoger ligt dan 2,8 % (“de uitgavenbenchmark”), hetgeen neerkomt op een structurele aanpassing van 0,1 % van het bbp, rekening houdend met de clause inzake structurele hervormingen³. Op basis van de begrotingsresultaten en de prognoses van de Commissie overschreed de uitgavengroei de benchmark, met een afwijking van 0,7 % van het bbp in 2019 van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, hetgeen wijst op een significante afwijking. Het structurele saldo verslechterde met 0,6 procentpunt van het bbp in 2019, hetgeen dus ook wijst op een significante afwijking met 0,7 % van het bbp. Als naar 2018-2019 samen wordt gekeken, levert dit een soortgelijke beoordeling op. Dat de vereisten van het preventieve deel niet zijn nageleefd, is een verzwarende factor bij de beoordeling van het feit dat België in 2019 op het eerste gezicht niet aan het schuld criterium heeft voldaan.

Het stabiliteitsprogramma bevat informatie over substantiële maatregelen om de pandemie in te perken en de economie te ondersteunen. De budgettaire impact van die rechtstreekse steunmaatregelen wordt geraamd op 2,3 % van het bbp in 2020. De begrotingsvooruitzichten voor de middellange termijn blijven onderhevig aan grote onzekerheid.

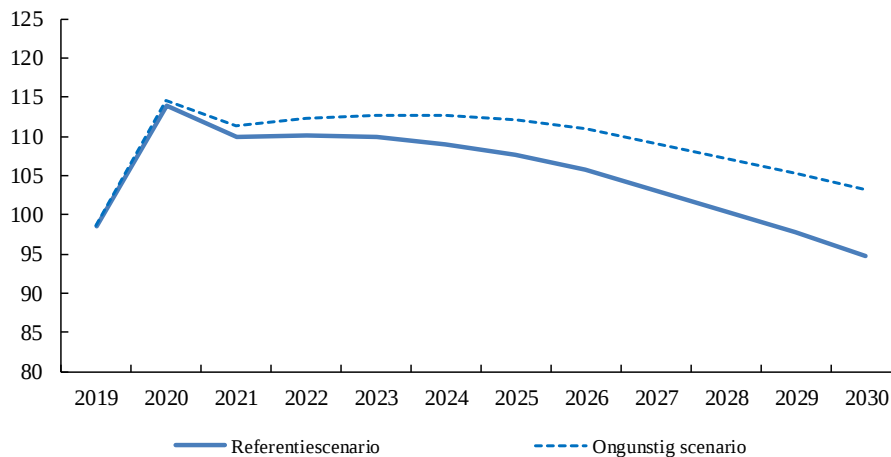
4.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

De overheidsschuld daalde in de periode 2016-2018 gestaag van 104,9 % tot 99,8 % van het bbp, als gevolg van de toenemende primaire overschotten en afnemende rentebetalingen. In 2019 daalde de schuldquote verder tot 98,6 % door het schuldverlagende effect als gevolg van een klein primair overschot, neerwaartse stock-flow adjustments en een neerwaarts sneeuwbal effect van 0,9 % van het bbp ingevolge de reële bbp-groei en de stijging van de prijzen (inflatie-effect). Dit werd gedeeltelijk tenietgedaan door de rente-uitgaven, die weliswaar daalden.

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 98,6 % van het bbp in 2019 tot 113,8 % in 2020.

³ Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van België (PB C 301 van 5.9.2019, blz. 1).

Grafiek 1: Overheidsschuldquote, België, % van het bbp



Bron: diensten van de Commissie.

De schuldhoudbaarheidsanalyse is bijgewerkt met de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Al bij al wijst de schuldhoudbaarheidsanalyse erop dat de schuldpositie, ondanks de risico's, op de middellange termijn houdbaar blijft, ook gelet op belangrijke verzachtende factoren (waaronder het schuldprofiel en het historisch lage niveau van de rentevoeten). Hoewel de schuldpositie als gevolg van de COVID-19-crisis verslechtert, zal de schuldquote in het referentiescenario naar verwachting op een houdbaar (dalend) traject op de middellange termijn liggen⁴.

4.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 11 mei 2020 hebben de Belgische autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht. Een nog niet eerder vermelde extra factor is de beperkte speelruimte waarover de regering in lopende zaken beschikt om op federaal niveau tekortverminderende maatregelen te nemen.

5. CONCLUSIES

In het stabiliteitsprogramma wordt voorzien dat het overheidstekort van België in 2020 zal stijgen tot 7,5 % van het bbp, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde

⁴ Het referentiescenario is gebaseerd op de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Na 2021 wordt uitgegaan van een geleidelijke aanpassing van het begrotingsbeleid, in overeenstemming met de kaders van de EU voor economische en budgettaire coördinatie en voor toezicht. De reële bbp-groei wordt voorspeld volgens de zogenaamde EPC/OGWG T+10-methodologie. De (reële) werkelijke bbp-groei hangt met name af van de potentiële groei en wordt beïnvloed door alle overwogen aanvullende budgettaire aanpassingen (via de begrotingsmultiplicator). Aangenomen wordt dat de inflatie geleidelijk zal convergeren naar 2 %. De aannamen voor de rentetarieven zijn in overeenstemming met de verwachtingen van de financiële markten. In het ongunstige scenario wordt uitgegaan van hogere rentetarieven (met 500 basispunten) en een lagere bbp-groei (-0,5 procentpunt) ten opzichte van het referentiescenario (gedurende de gehele prognoseperiode).

referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk beschouwd.

De bruto-overheidsschuld bedroeg 98,6 % van het bbp aan het einde van 2019, boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp. België voldeed niet aan de schuldreductiebenchmark in 2019.

In overeenstemming met het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht. Wat de naleving van het tekortcriterium in 2020 betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor België, aangezien de overheidsschuldquote de referentiewaarde van 60 % overschrijdt en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde – namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

Wat de naleving van het schuld criterium in 2019 betreft, leiden de relevante factoren, met name i) de waargenomen macro-economische omstandigheden; ii) de tenuitvoerlegging van groeibevorderende structurele hervormingen in de afgelopen jaren, en iii) de significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, tot de conclusie dat het schuld criterium als gedefinieerd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 niet is nageleefd.

Al bij al wijst de analyse erop dat niet is voldaan aan het tekort- en het schuld criterium als vastgelegd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/97.