

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 534 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Belgien

**Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske
Unions funktionsmåde**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Belgien

Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

1. INDLEDNING

Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del, kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpakten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til koordinering af politikken inden for rammerne af pakten.

Ifølge de data, der blev indberettet af Belgien den 31. marts 2020 og efterfølgende valideret af Eurostat¹, udgjorde Belgiens offentlige underskud 1,9 % af BNP i 2019, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 98,6 % af BNP. Belgien forventer ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 et underskud på 7,5 % af BNP i 2020, mens gælden forventes at nå op på 115 % af BNP.

Det forventede underskud for 2020 peger umiddelbart i retning af et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i stabilitets- og vækstpakten.

Desuden peger dataene for 2019 i retning af utilstrækkelige fremskridt hen imod gældsreduktionsmålet, hvilket også umiddelbart tyder på et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i stabilitets- og vækstpakten.

Kommissionen har derfor udarbejdet nærværende rapport, hvori den undersøger Belgiens overholdelse af traktatens underskudskriterie og gældskriterie. Alle relevante forhold er taget

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

med i betragtning, og der er taget behørigt hensyn til det alvorlige økonomiske chok som følge af covid-19-pandemien.

Tabel 1. Offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskudskriteriet	Offentlig saldo	– 2,4	– 0,7	– 0,8	– 1,9	– 8,9	– 4,2
Gældskriteriet	Offentlig bruttogæld	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Afvigelse fra gældsreduktionsmålet		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Kilde: Eurostat, Kommissionens forårsprognose 2020.

2. UNDERSKUDSKRITERIET

Ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 forventes Belgiens offentlige underskud i 2020 at udgøre 7,5 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi i 2020 er exceptionel, da den skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag. Særlig forventes det, at de automatiske stabilisatorer bidrager med 5 procentpoint af BNP til det forventede underskud, selv om foranstaltningerne til imødegåelse af covid-19-pandemien kun udgør 1,2 % af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager højde for konsekvenserne af covid-19-pandemien, forventes det reale BNP at falde med 7,2 % i 2020.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi vil ikke være midlertidig, idet det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 fortsat vil være over 3 % af BNP i 2021.

Det forventede underskud i 2020 er således over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig som defineret i stabilitets- og vækstpagten. Analysen antyder således, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 umiddelbart ikke er opfyldt.

3. GÆLDSKRITERIET

Den offentlige gældskvote faldt fra 99,8 % i 2018 til 98,6 % i 2019. Den gældsformindskende virkning af det lille primære overskud, gældsformindskende stock-flow-tilpasninger, realvæksten i BNP og stigningen i priserne (inflationsvirkningen), blev delvis opvejet af — om end faldende — renteudgifter.

Ifølge de indberettede data overholdt Belgien ikke gældsreduktionsmålet i 2019 (se tabel 1), idet forskellen i forhold til målet er 0,7 % af BNP.

Analysen baseret på de endelige tal for 2019 antyder således, at gældskriteriet umiddelbart ikke er opfyldt.

4. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, skal Kommissionen udarbejde en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I denne rapport "tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt".

I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til "alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen".

Analysen af de relevante forhold er særligt berettiget ved en klar overtrædelse af gældskriteriet, idet gældsdynamikken i højere grad end underskuddet påvirkes af forhold, der ligger uden for regeringens kontrol. Dette anerkendes i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, hvor det fastsættes, at der ved vurderingen af, om gældskriteriet er opfyldt, skal tages hensyn til de relevante forhold uanset overtrædelsens omfang. I den forbindelse skal der ved vurderingen af, om gældskriteriet er opfyldt, som minimum tages hensyn til følgende tre aspekter på grund af deres indvirkning på gældsdynamikken og holdbarheden: i) fastholdelsen af den mellemfristede budgetmålsætning eller af tilpasningsstien i retning heraf, ii) gennemførelsen af strukturreformer og iii) de underliggende økonomiske forhold.

Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote overstiger referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Belgien overholder underskudskriteriet ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

I den aktuelle situation udgør covid-19-pandemien og dens økonomiske følger, som har betydelig indvirkning på budgetstillingen og skaber stor usikkerhed om fremtidsudsigterne, et vigtigt yderligere forhold, der skal tages med i betragtning vedrørende 2020. Pandemien har desuden ført til aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul.

4.1 Covid-19-pandemien

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok, som har betydelig negativ indvirkning i hele Den Europæiske Union. Dens konsekvenser for BNP-væksten vil afhænge dels af pandemiens varighed, dels af de tiltag, der iværksættes af de nationale myndigheder og på europæisk og globalt plan for at inddæmme spredningen, beskytte produktionskapaciteten og understøtte den samlede efterspørgsel. Medlemsstaterne har allerede truffet eller er i færd med at træffe budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemernes kapacitet og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Der er også truffet omfattende foranstaltninger til at understøtte likviditeten såvel som vedtaget andre garantier. Når der foreligger mere detaljerede oplysninger, skal de kompetente statistiske myndigheder undersøge, hvorvidt disse foranstaltninger har umiddelbar indvirkning på den offentlige saldo eller ej. Sammen med faldet i den økonomiske aktivitet vil disse foranstaltninger føre til væsentligt større offentlige underskud og gældsstillinger.

4.2 Den økonomiske situation på mellemlang sigt, herunder strukturreformer

Siden 2016 har realvæksten i BNP ligget over det potentielle niveau, hvilket kan tilskrives dynamiske investeringer og det private forbrug, samtidig med at bidraget fra nettoeksporten fortsat var afdæmpet. Den nominelle vækst tiltog i 2017 og aftog lidt i 2018 og 2019 som følge af den faldende økonomiske aktivitet og en lavere BNP-deflator. Det kan derfor ikke hævdes, at de makroøkonomiske betingelser er en formildende omstændighed, der kan lægges til grund for, at Belgien ikke har gjort tilstrækkelige fremskridt med at opfylde gældsreduktionsmålet i 2019.

Det forventes, at den økonomiske aktivitet bliver alvorlig berørt af covid-19-udbruddet og de dertil knyttede inddæmningstiltag. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 forventes BNP at falde med 7,2 % i 2020 som følge af et fald i det private forbrug og investeringerne, mens handelens nettobidrag til væksten forventes at forblive negativt som følge af en nedgang i handelsomfanget. De makroøkonomiske udsigter er præget af usædvanlig stor usikkerhed med hensyn til pandemiens varighed og dens økonomiske konsekvenser. Det udgør en formildende omstændighed i forbindelse med vurderingen af Belgiens opfyldelse af underskudskriteriet i 2020.

Kommissionen vurderer i sin landerapport for 2020², at Belgien har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at efterleve de landespecifikke henstillinger for 2019, hvilket til dels skyldes, at der ikke var dannet en forbundsregering med fulde beføjelser. Belgien har imidlertid gjort visse fremskridt med hensyn til at fremme investeringer i bæredygtig transportinfrastruktur, men der er ikke sket fremskridt med hensyn til samordningen af finanspolitikken på alle forvaltningsniveauer. Det føderale forretningsministerium har i 2019 fortsat gennemførelsen af tidligere vedtagne foranstaltninger, navnlig selskabsskatteformen, det såkaldte "tax shift", pensionsreformen og arbejdsmarkedsreformen (den såkaldte "jobs deal").

4.3 Budgetstillingen på mellemlang sigt, herunder offentlige investeringer

Det samlede underskud steg fra 0,8 % af BNP i 2018 til 1,9 % i 2019, især som følge af et betydeligt fald i de løbende indkomst- og formueskatter. Navnlig faldt indtægterne fra selskabsskat efter en midlertidig stigning i 2017 og 2018 som følge af en ændring af tidsplanen for skatteopkrævning. De offentlige investeringer lå stabilt på omkring 2,6 % af BNP i begge år, hvilket var over det offentlige underskud.

Den 9. juli 2019 blev det henstillet til Belgien at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige udgifter, eksklusiv diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og engangsforanstaltninger, ikke oversteg 2,8 % i 2019 ("udgiftsmålet"), svarende til en strukturel tilpasning på 0,1 % af BNP, idet der tages hensyn til klausulen om strukturreformer³. Ud fra de endelige tal og Kommissionens prognose overskred væksten i udgifterne målet med en afvigelse i 2019 på 0,7 % af BNP fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, hvilket tyder på en betydelig afvigelse. Den strukturelle saldo blev forringet med 0,6 procentpoint af BNP i 2019 og peger dermed også i

² Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2020) 500 final af 26.2.2020, "Country Report Belgium 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances".

³ Rådets henstilling af 9. juli 2019 om Belgiens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Belgiens stabilitetsprogram for 2019 (EUT C 301 af 5.9.2019, s. 1).

retning af en væsentlig afvigelse på 0,7 % af BNP. En lignende vurdering fremkommer, når der ses på 2018-2019 under ét. Den manglende opfyldelse af kravene i den forebyggende del udgør en skærpende omstændighed i forbindelse med vurderingen af Belgiens umiddelbart manglende opfyldelse af gældskriteriet i 2019.

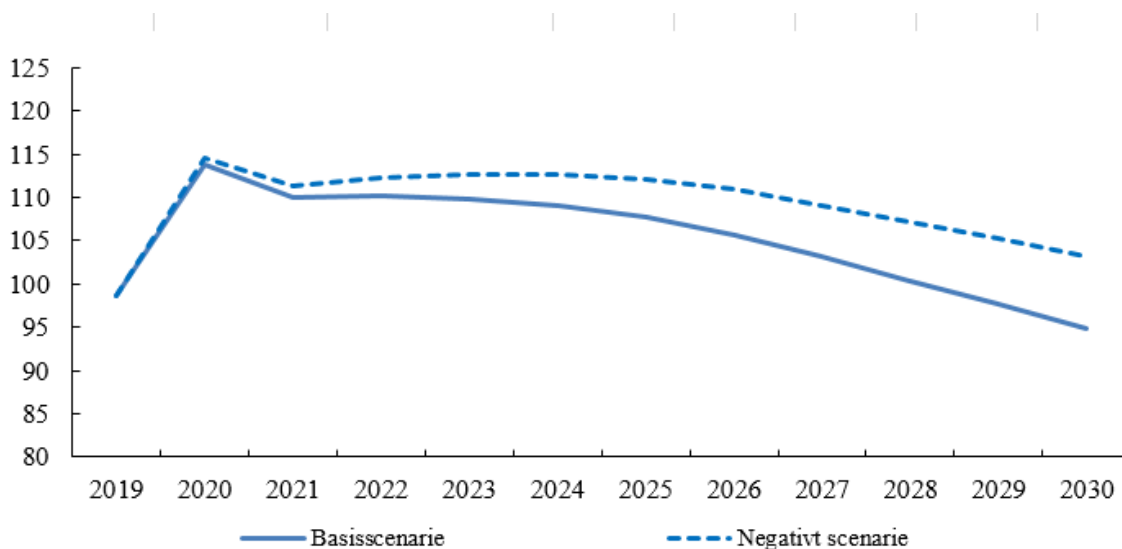
Stabilitetsprogrammet indeholder oplysninger om væsentlige foranstaltninger til at bekæmpe pandemien og støtte økonomien. Heri anslås det, at disse direkte støtteforanstaltninger i 2020 vil have en budgetmæssig virkning på 2,3 % af BNP. De finanspolitiske udsigter på mellemlangt sigt er fortsat forbundet med stor usikkerhed.

4.4 Den offentlige gæld på mellemlang sigt

Den offentlige gæld faldt i perioden 2016-2018 støt fra 104,9 % til 99,8 % af BNP som følge af stigende primære overskud og faldende rentebetalinger. I 2019 faldt gældskvoten yderligere til 98,6 %, hvilket skyldtes den gældsformindskende virkning af det lille primære overskud, faldende stock-flow-tilpasninger og en nedadgående sneboldeffekt på 0,9 % af BNP som følge af realvæksten i BNP og prisstigningerne (inflationsvirkningen). Dette blev delvis opvejet af renteudgifter, om end disse var faldende.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 forventes den offentlige gæld at stige fra 98,6 % af BNP i 2019 til 113,8 % i 2020.

Figur 1: Offentlig gældskvote, Belgien, i % af BNP



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Gældsholdbarhedsanalysen er blevet ajourført i forbindelse med Kommissionens forårsprognose 2020. Generelt viser gældsholdbarhedsanalysen, at gældssituationen trods risici forbliver holdbar på mellemlang sigt, også i betragtning af de formildende forhold (herunder gældsprofilen og det historisk lave renteniveau). Navnlig gælder, at mens

gældssituationen forværres som følge af covid-19-krisen, forventes gældskvoten i basisscenariet at være på en holdbar (nedadgående) kurs på mellemlang sigt⁴.

4.5 Andre forhold, som medlemsstaten finder relevante

Den 11. maj 2020 fremsendte de belgiske myndigheder et brev vedrørende relevante forhold, jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. Analysen i de foregående afsnit dækker allerede i bred forstand de vigtige forhold, som myndighederne gør opmærksom på. Et yderligere forhold, der endnu ikke er nævnt, er forretningsministeriets begrænsede råderum til at træffe underskudsmindskende foranstaltninger på forbundsplan.

5. KONKLUSIONER

Ifølge stabilitetsprogrammet forventes det, at Belgiens offentlige underskud i 2020 stiger til 7,5 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse af referenceværdien betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig.

Den offentlige bruttogæld udgjorde 98,6 % af BNP ved udgangen af 2019, hvilket er over traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Belgien overholdt ikke gældsreduktionsmålet i 2019.

I overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder denne rapport også en analyse af relevante forhold. Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote overstiger referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Belgien overholder underskudskriteriet ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

Hvad angår opfyldelsen af gældskriteriet i 2019 giver de relevante forhold, navnlig i) de observerede makroøkonomiske forhold, ii) gennemførelsen af vækstfremmende strukturreformer i de foregående år og iii) den væsentlige afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, anledning til at konkludere, at gældskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/97 ikke er opfyldt.

Overordnet set antyder analysen, at underskudskriteriet og gældskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.

⁴ Basisscenariet er baseret på Kommissionens forårsprognose 2020. Efter 2021 antages det, at der vil ske en gradvis tilpasning af finanspolitikken i overensstemmelse med den økonomiske og finanspolitiske samordning og rammerne for overvågning i EU. Fremskrivningerne af realvæksten i BNP er foretaget efter den såkaldte EPC/OGWG T+10-metode. Den bygger på følgende antagelser: Den faktiske (reale) vækst i BNP drives af den potentielle vækst og påvirkes af eventuelle yderligere planlagte finanspolitiske justeringer (gennem den finanspolitiske multiplikator); inflationen antages gradvist at nærme sig 2 %; og renterne fastsættes i overensstemmelse med finansmarkedernes forventninger. I det negative scenarie antages renterne at stige (med 500 basispoint) og BNP-væksten at falde (med – 0,5 procentpoint) i forhold til basisscenariet (over prognosens tidshorisont).