



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.11.2018
C(2018) 8011 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 21.11.2018

over het ontwerpbegrotingsplan van België

{SWD(2018) 511 final}

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 21.11.2018

over het ontwerpbegrotingsplan van België

ALGEMENE OVERWEGINGEN

1. Verordening (EU) nr. 473/2013 bevat voorschriften om de monitoring van het begrotingsbeleid in de eurozone te versterken en om te waarborgen dat de nationale begrotingen stroken met de richtsnoeren voor het economisch beleid die zijn gegeven in het kader van het stabiliteits- en groeipact en het Europees semester voor de coördinatie van het economisch beleid.
2. Op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 473/2013 moeten de lidstaten uiterlijk op 15 oktober van elk jaar bij de Commissie en bij de Eurogroep een ontwerpbegrotingsplan indienen dat de belangrijkste aspecten van de begrotingssituatie van de overheid en van de sectoren ervan voor het komende jaar bevat.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE BELGIË

3. Op basis van het ontwerpbegrotingsplan voor 2019 dat op 15 oktober 2018 door België is ingediend, heeft de Commissie het volgende advies opgesteld overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) nr. 473/2013. De Commissie heeft België op 19 oktober 2018 een brief gezonden met een verzoek om meer informatie en zij heeft in haar beoordeling van de budgettaire ontwikkelingen en risico's rekening gehouden met het antwoord van België van 22 oktober 2018.
4. België valt onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact (SGP). Op 13 juli 2018 heeft de Raad België aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger uitvalt dan 1,8 %, wat overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD) van een begroting die structureel in evenwicht is, en meevallers te gebruiken om de schuldquote van de overheid sneller terug te dringen¹. Aangezien de Belgische overheidsschuld, die in 2017 103,4 % van het bbp bedroeg, hoger ligt dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp, moet België ook voldoen aan de schuldreductiebenchmark.
5. Volgens de najaarsprognoses 2018 van de Commissie zou de Belgische economie groeien met 1,5 % in 2018 en 1,5 % in 2019. Verwacht wordt dat de groei in 2019 aangedreven zal worden door de binnenlandse vraag aangezien de netto-uitvoer volgens de verwachting niet zou bijdragen tot de groei. Volgens het ontwerpbegrotingsplan kan worden verwacht dat de economie in hetzelfde tempo en met een grotendeels gelijklopende samenstelling zal groeien. Het macro-economische scenario dat aan het ontwerpbegrotingsplan ten grondslag ligt, is aannemelijk. België voldoet niet volledig aan het vereiste van Verordening (EU) nr. 473/2013 dat de ontwerpbegroting moet zijn gebaseerd op onafhankelijk opgestelde

¹ Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van België, PB C 320 van 10.9.2018, blz. 1.

macro-economische prognoses. Meer specifiek, en zoals in het ontwerpbegrotingsplan voor 2018, zijn de macro-economische prognoses die aan de begroting van de federale overheid ten grondslag liggen, niet de meest recente prognoses van het Federaal Planbureau.

6. Voor 2018 wordt in het ontwerpbegrotingsplan gerekend op een nominaal tekort van 1,1 % van het bbp, hetgeen een verbetering van het structurele saldo² met 0,1 % vormt ten opzichte van 2017. Voor 2019 wordt gerekend op een daling van het nominaal tekort tot 1,0 % van het bbp, hetgeen een verbetering van het structurele saldo met 0,2 % van het bbp vormt. In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt gerekend op nominale tekorten van 1,0 % van het bbp in 2018 en 1,1 % van het bbp in 2019, wat grotendeels overeenstemt met de in het ontwerpbegrotingsplan vastgelegde doelstellingen. De Commissie gaat echter niet uit van enige structurele aanpassing in 2018 of 2019.
7. Aan de ontvangstenzijde worden in het ontwerpbegrotingsplan maatregelen voorgesteld die een vermindering van het nettotekort met ongeveer 0,4 % van het bbp tot gevolg hebben. Deze omvatten nieuwe maatregelen zoals arbeidsmarkthervormingen (de zogenoemde “arbeidsdeal”), maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van sociale en fiscale fraude, alsmede nieuwe ramingen van een aantal ontvangsten (zoals de hoger dan verwachte betalingen van vennootschapsbelasting). In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie is rekening gehouden met de meeste van deze ontvangsten, behalve voor een aantal nieuwe ramingen en een deel van de aangekondigde maatregelen voor de bestrijding van fiscale en sociale fraude. Wat betreft de aanbeveling van 13 juli 2018 die de Raad aan België heeft gericht om belemmeringen voor werk weg te nemen, voert België een meerjarige belastinghervorming door die de belastingdruk op arbeid moet verminderen. Toch bevat het ontwerpbegrotingsplan geen nieuwe maatregelen die van invloed zijn op de belastingdruk op arbeid voor de gemiddelde lonen, welke nog altijd tot de hoogste van de EU behoort. Wat de uitgavenzijde betreft, worden in het ontwerpbegrotingsplan geen nieuwe maatregelen in het vooruitzicht gesteld die in 2019 een grote impact zouden hebben op de begroting.
8. Het ontwerpbegrotingsplan gaat vergezeld van een formeel verzoek om gebruik te maken van de flexibiliteit in het kader van het preventieve deel overeenkomstig het "Gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het stabiliteits- en groeipact" dat de Ecofin-Raad in februari 2016 heeft goedgekeurd. België verzocht om een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD vanaf 2018 met het oog op de implementatie van grote structurele hervormingen die een positieve invloed hebben op de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën. Het verzoek om flexibiliteit wegens structurele hervormingen heeft betrekking op een “taxshift”, een hervorming van de vennootschapsbelasting, een arbeidsmarkthervorming en een hervorming van de overheidsdiensten. Voor de meeste hervormingen is ondertussen wetgeving aangenomen terwijl voor de laatste hervorming een geloofwaardig tijdpad voor aanneming wordt voorgesteld in het ontwerpbegrotingsplan. Aangezien het verzoek om tijdelijke afwijking in het jaar vóór de toepassing van de clause moet worden ingediend, heeft de Commissie de vervulling van de criteria om voor de clause inzake structurele hervormingen in aanmerking te komen, beoordeeld vanaf 2019. In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt vermeld dat België in 2019 zal

² Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de Commissie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

blijven voldoen aan de minimumbenchmark die voorziet in een veiligheidsmarge ten opzichte van de tekortdrempel van 3 % van het bbp. Op basis daarvan lijkt België in aanmerking te komen voor de gevraagde tijdelijke afwijking van 0,5 % van het bbp in 2019 voor structurele hervormingen. De definitieve beoordeling van het flexibiliteitsverzoek zal plaatsvinden in het kader van de normale cyclus van het Europees semester wanneer het stabiliteitsprogramma 2019 wordt geëvalueerd.

9. Wil België in 2018 voldoen aan de voorschriften van het preventieve deel, dan mag het nominale groeipercentage van de overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen³, niet hoger liggen dan 1,6 %, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan vertoont een kloof ten opzichte van de uitgavenbenchmark die 0,6 % van het bbp in 2018 en 0,5 % van het bbp over 2017 en 2018 samen bedraagt, hetgeen wijst op een risico van significante afwijking. Uit de najaarsprognoses 2018 van de Commissie blijkt anderzijds ook een risico van significante afwijking, omdat hierin gewezen wordt op een kloof ten opzichte van de uitgavenbenchmark van 0,8 % van het bbp in 2018 en van 0,6 % van het bbp over 2017 en 2018 samen. Er blijft onzekerheid bestaan over de behandeling van de stijging in de betalingen van vennootschapsbelasting in 2018, die van invloed zou kunnen zijn op de wijze waarop het structurele saldo en de uitgavenbenchmark worden geanalyseerd.

Wil België in 2019 voldoen aan de voorschriften van het preventieve deel, dan mag het nominale groeipercentage van de overheidsuitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en eenmalige maatregelen, niet hoger liggen dan 1,8 %, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,6 % van het bbp. Het ontwerpbegrotingsplan vertoont een kloof ten opzichte van de uitgavenbenchmark die 0,6 % van het bbp in 2019 en gemiddeld 0,6 % van het bbp over 2018 en 2019 samen bedraagt, hetgeen wijst op een risico van significante afwijking. Deze conclusies worden bevestigd door de najaarsprognoses 2018 van de Commissie waarin een kloof ten opzichte van de uitgavenbenchmark wordt verwacht van 0,9 % van het bbp in 2019 en van gemiddeld 0,9 % van het bbp over 2018 en 2019 samen. Indien de flexibiliteit die op grond van de clausule inzake structurele hervormingen wordt gevraagd, van de vereisten voor 2019 werd afgetrokken, zouden de prognoses van de Commissie nog steeds wijzen op een risico van significante afwijking over 2018-2019 samen.

10. Op 23 mei 2018 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU, omdat België in 2017 niet voldeed aan de schuldreductiebenchmark. In het verslag kon geen sluitende conclusie worden gegeven over de vraag of het schuld criterium zoals bepaald in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 is nageleefd, aangezien er onvoldoende solide bewijs was om te concluderen dat er in 2017 en over 2016 en 2017 samen voor België een significante afwijking bestond. Uit het ontwerpbegrotingsplan blijkt dat de schuldquote van de overheid in 2019 100,2 % van het bbp zal bereiken, boven de projectie van 99,8 % van het bbp van de Commissie. Het ontwerpbegrotingsplan bevat niet voldoende informatie om te kunnen beoordelen of de

³ Als onderdeel van het akkoord over het advies van het Economisch en Financieel Comité (EFC) over het verbeteren van de voorspelbaarheid en de transparantie van het SGP door een sterkere klemtoon op de uitgavenbenchmark in het preventieve deel, dat op 29 november 2016 door het EFC werd aangenomen, wordt de uitgavenbenchmark, zijnde het maximaal toelaatbare groeipercentage van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, vanaf 2018 in nominale termen uitgedrukt.

schuldreductiebenchmark wordt nageleefd. Op basis van de najaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt niet verwacht dat België in 2018 en 2019, met een kloof van 0,5 % van het bbp in elk jaar, de schuldreductiebenchmark zal naleven.

11. Over het geheel genomen is de Commissie van oordeel dat het risico bestaat dat het ontwerpbegrotingsplan van België niet aan de bepalingen van het SGP voldoet. De Commissie gaat met name uit van een risico van significante afwijking van het vereiste aanpassingstraject richting de MTD voor 2018 en 2019. Daarnaast wordt verwacht dat België niet voldoet aan de schuldreductiebenchmark in 2018 en 2019. Daarom vraagt de Commissie de autoriteiten om in het kader van hun nationale begrotingsprocedure de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de begroting 2019 aan het SGP voldoet en om meevallers te gebruiken om de schuldquote van de overheid sneller terug te dringen.

Voorts is de Commissie van oordeel dat België beperkte vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot het structurele deel van de begrotingsaanbevelingen die de Raad in zijn aanbeveling van 13 juli 2018 in het kader van het Europees semester heeft gedaan, en vraagt zij de autoriteiten daarom snellere vooruitgang te boeken. In het landverslag van 2019 zal de vooruitgang die bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen is geboekt, omstandig worden beschreven en een beoordeling daarvan zal worden gegeven in de landspecifieke aanbevelingen die de Commissie in mei 2019 moet voorstellen.

Gedaan te Brussel, 21.11.2018

*Voor de Commissie
Pierre MOSCOVICI
Lid van de Commissie*