



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 322 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Belgiens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Belgiens stabilitetsprogram for 2016

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Belgiens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Belgiens stabilitetsprogram for 2016

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁴, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁵, hvori Belgien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet⁶. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet. Som et land, der har euroen som valuta, og i betragtning af den tætte

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 322 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 og P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

forbindelse mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union bør Belgien sikre en komplet fuld og rettidig implementering af henstillingen.

- (2) Landerapporten for Belgien 2016⁷ blev offentliggjort den 26. februar 2016. Den indeholdt en analyse af Belgiens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse⁸. Kommissionen konkluderer i sin analyse, at Belgien ikke oplever makroøkonomiske ubalancer. Svækkede resultater i forholdet til udlandet kombineret med en høj offentlig gæld kan udgøre en risiko i fremtiden. Den seneste udvikling tyder imidlertid på en forbedring af konkurrenceevnen. Korrigerende foranstaltninger — herunder løntilbageholdenhed og nedsættelser af socialsikringsbidragene — har dæmpet væksten i lønomkostningerne. Den offentlige gæld er ikke faldende, men risiciene på kort sigt synes at være inddæmmede.
- (3) Den 29. april 2016 forelagde Belgien sit nationale reformprogram for 2016 og sit stabilitetsprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁹.
- (5) Stabilitetsprogrammet 2016 viser, at de budgetmæssige konsekvenser af den exceptionelle tilstrømning af flygtninge i 2015 og 2016 og af de ekstraordinære sikkerhedsforanstaltninger i 2016 er meget store, og det indeholder tilstrækkelige vidnesbyrd om disse ekstra budgetomkostningers omfang og art. Kommissionens tal viser, at de berettigede ekstraudgifter til flygtninge beløb sig til 0,03 % af BNP i 2015, mens stigningen i 2016 skønnes at udgøre 0,17 % af BNP for flygtningerrelaterede udgifter og 0,12 % af BNP for sikkerhedsforanstaltninger. Bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 giver mulighed for at dække disse ekstraudgifter, idet tilstrømningen af flygtninge og den alvorlige terrortrussel er exceptionelle begivenheder, deres konsekvenser for Belgiens offentlige finanser er betydelige, og holdbarheden ikke vil blive sat over styr ved at tillade en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Derfor er den påkrævede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2015 blevet nedjusteret for at tage hensyn til de supplerende flygtningerrelaterede omkostninger. Hvad angår 2016 vil der blive gennemført en endelig vurdering, herunder af de berettigede beløb, i foråret 2017 på basis af oplysninger fra de belgiske myndigheder.

⁷ SWD(2016) 71 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

- (6) Belgien er for nuværende underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten og omfattet af overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet. Den 18. maj 2016 offentliggjorde Kommissionen en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF, eftersom Belgien ikke gjorde tilstrækkeligt fremskridt i retning af at overholde gældskriteriet i 2015. Analysen konkluderede, at gældskriteriet skulle betragtes som opfyldt. I henhold til stabilitetsprogrammet for 2016 har regeringen planer om en gradvis forbedring af den samlede saldo fra et underskud på 2,6 % af BNP i 2015 til -0,2 % af BNP i 2019. Det reviderede mellemfristede budgetmål, der lyder på en budgetstilling i balance i strukturelle termer, forventes at blive nået senest i 2018. Den genberegnete strukturelle saldo¹⁰ peger imidlertid i retning af et strukturelt underskud på 0,4 % af BNP i 2018. I henhold til stabilitetsprogrammet forventes den offentlige gældskvote at toppe på 106,2 % af BNP i 2016 for derefter at falde til 99,6 % i 2019. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for disse budgetfremskrivninger, er realistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2017, er imidlertid ikke tilstrækkeligt præciseret. Baseret på Kommissionens prognose fra foråret 2016 er der med uændret politik risiko for en betydelig afvigelse fra den påkrævede tilpasningskurs i såvel 2016 som i 2016 og 2017 taget under et. Hvis der ses bort fra budgetvirkningen af den exceptionelle flygtningetilstrømning og de exceptionelle sikkerhedsforanstaltninger, er den prognosticerede afvigelse i 2016 ikke længere væsentlig. Belgien forventes ikke at overholde overgangsbestemmelsen vedrørende gældskriteriet i 2016 og, efter udgangen af overgangsperioden, benchmarket for gældsreduktionen i 2017. Vurderet med udgangspunkt i stabilitetsprogrammet og Kommissionens prognose fra foråret 2016 finder Rådet, at der er risiko for, at Belgien ikke vil kunne overholde stabilitets- og vækstpactens bestemmelser. Derfor vil der være behov for yderligere foranstaltninger for at overholde bestemmelserne i 2016 og 2017.
- (7) Den høje offentlige gæld er kombineret med en svag eksport og konkurrenceevne. Resultaterne i forhold til udlandet er blevet forringet siden 2000, hvilket bevidnes af tabet af markedsandele på globalt plan, og situationen er blevet forværret af, at eksporten hovedsagelig er rettet mod mindre dynamiske markeder. Mens den negative udvikling i markedsandele er blevet bremset i de seneste år, er der stadig betydelige akkumulerede tab. Specialisering i markedssegmenter med en højere eksponering for priskonkurrence hæmmer også landets eksportevne. Dette er særlig vanskeligt at forene med landets høje arbejdskraftomkostninger. Enhedslønomkostningerne er steget hurtigt som følge af lav produktivitetsvækst og især hurtige lønstigninger. Sidstnævnte kan tilskrives visse elementer af lønfastsættelsessystemet. På den ene side var marginen for reallønsvækst gentagne gange sat for højt. På den anden side oversteg inflationen gentagne gange forventningerne og inflationen i nabolandene. De strukturelle forskelle i den underliggende inflationsrate mellem Belgien og dets nabolande skyldes hovedsagelig højere stigninger i priserne på tjenesteydelser og et detailmarked, der ikke fungerer optimalt. Denne inflation skabte lønstigninger gennem den generelle praksis med automatisk lønindeksering. Tilsammen eroderede disse faktorer effektiviteten i det stærkt koordinerede lønfastsættelsessystem. For at standse tilbagegangen i konkurrenceevne og dens negative indvirkning på

¹⁰ Den strukturelle saldo som genberegnet af Kommissionen på basis af oplysningerne i stabilitetsprogrammet og i overensstemmelse med den i fællesskab aftalte metodologi.

eksportresultater og beskæftigelse har de belgiske myndigheder grebet ind i lønfastsættelsesprocessen i de seneste år. Der er blevet truffet foranstaltninger til sikring af løntilbageholdenhed, herunder begrænsninger af reallønsstigninger og suspension af ordningerne for lønindeksering. Derudover er nedsættelserne af de sociale bidrag ved at blive vedtaget. For imidlertid at sikre en holdbar korrektion kræves der strukturelle reformer af lønfastsættelsessystemet i overensstemmelse med Rådets henstillinger fra tidligere år. Selv om regeringen agter at revidere loven fra 1996 om beskæftigelsesfremme og beskyttelse af konkurrenceevnen (*Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité*), der danner grundlag for arbejdsmarkedets parters fastsættelse af "lønnormen" hvert andet år, er der hidtil kun gjort få fremskridt. En mere formel forbindelse mellem lønninger og produktivitet vil kunne medvirke til at fastlåse de seneste gevinster og forhindre en gentagelse af tidligere problemer.

- (8) Der er gjort visse fremskridt med arbejdsmarkedets overordnede funktionsmåde. Incitamenterne til at arbejde er blevet styrket ved at reducere skattebeløbet og ændre arbejdsløshedsunderstøttelsessystemet. Store beskæftigelsesforskelle mellem specifikke befolkningsgrupper resulterer dog fortsat i en kronisk underudnyttelse af arbejdskraften, særlig blandt de lavtuddannede, de unge og de ældre og blandt personer med indvandrerbaggrund. Desuden skaber marginalsatserne ved indtræden eller genindtræden på arbejdsmarkedet arbejdsløsheds- og lavtlønsfælder for husstandens sekundære indkomst og specifikke typer husholdninger såsom ugifte personer og eneforsørgere. Det er derfor vigtigt at finjustere og gennemføre politikker, der sigter mod at fremme overgangen fra inaktivitet eller arbejdsløshed til beskæftigelse. Uddannelsesmæssige uligheder forbundet med socioøkonomisk baggrund er blandt de største i EU, og dårlige uddannelsesresultater forklarer delvis de konstaterede dårlige resultater blandt personer med indvandrerbaggrund og blandt de lavtuddannede unge. De uddannelsesreformer, der i øjeblikket er ved at blive indført, er særligt udformet til at håndtere tidlig skoleafgang, tidlig barnepleje og undervisning. De tjener også til at forbedre kvaliteten og relevansen af det erhvervsfaglige system. Disse reformer vil lette en mere gnidningsløs overgang til en vidensbaseret og mere serviceorienteret økonomi og afhjælpe kvalifikationsmismatch og vedvarende mangel på arbejdskraft inden for visse erhverv. Desuden kræver den meget lave erhvervsfrekvens og beskæftigelsesgrad blandt ældre arbejdstagere politikker, der fremmer aktiv aldring og støtter efterspørgslen på arbejdsmarkedet efter ældre arbejdstagere. Endelig kan der være brug for yderligere skatteforanstaltninger for at opmuntre personer til at finde arbejde.
- (9) Der er stadig store muligheder for at forbedre det aspekt af konkurrenceevnen over for udlandet, der ikke har relation til omkostningsniveauet. For at fastholde og forbedre det nuværende velfærdsniveau skal der lægges større vægt på produktivtetsgevinster og investeringer i vidensbaseret kapital. Dette kræver en vedvarende bevægelse i retning af produkter og hermed forbundne tjenester højere oppe i værdikæden på grundlag af stærkere præstationer inden for innovation og udnyttelse af forsknings- og udviklingsresultater. Trods den høje kvalitet i landets offentlige forskningssystem har Belgien forholdsvis få hurtigt voksende virksomheder i innovative sektorer. Desuden er erhvervsklimaet hæmmet af administrative og lovgivningsmæssige byrder, der hæmmer oprettelse og udvidelse af virksomheder. Krav til ejerforhold og restriktioner på stemmerettigheder, selskabsform og tværfaglige aktiviteter hæmmer et dynamisk marked for erhvervstjenester. Operationelle begrænsninger og restriktioner på,

hvor detailhandlere kan etablere deres lokaler, har samme effekt i detailsektoren. Desuden er retsvæsenet kendetegnet ved manglende effektivitet og ringe udbredelse af informations- og kommunikationsteknologi. Disse faktorer udgør tilsammen væsentlige hindringer for private investeringer. Mangelfulde infrastrukturer og langvarige flaskehalse underminerer også produktivitetsvæksten og investeringerne. Transportnettet repræsenterer det mest presserende investeringsgab. Belgiens geografiske beliggenhed kombineret med tilstedeværelsen af internationale organisationer har gjort det muligt for landet at tiltrække mange distributionscentre, logistikbaser og forskellige selskabers internationale hovedkontorer. Dog udgør myldretidstrafikken et voksende problem, som underminerer landets tiltrækningskraft for udenlandske investorer og har betydelige økonomiske og miljømæssige omkostninger. Belgien forventes ligeledes at overskride sit mål for reduktionen af drivhusgasemissioner inden 2020 og har alvorlige luftforureningsproblemer. Med den høje koncentration af økonomisk aktivitet omkring hovedstaden og havnebyerne består de mest presserende udfordringer i at forbedre de basale jernbane- og vejtransportinfrastrukturer og etablere de manglende forbindelser mellem de vigtigste økonomiske centre. Samtidig er det vigtigt at tackle myldretidstrafikken ved at forbedre den offentlige transport, optimere trafikstyringen og fjerne markedsforvridninger og negative skatteincitament, f.eks. den gunstige behandling af firmabiler.

- (10) En anden udfordring vedrører tilstrækkeligheden af den indenlandske elproduktion og forsyningssikkerheden i almindelighed. Belgiens aldrende nukleare anlæg rammes af gentagne afbrydelser og er blevet upålidelige energikilder, mens den hyppigt reviderede tidsplan for afvikling af nukleare anlæg har skabt et klima, der ikke er befordrende for langsigtede investeringsbeslutninger. Dette afspejles i højere import og en stadig ringere forsyningssikkerhed. Selv om de kortsigtede forsyningsrisici er blevet mindre, er de mere langsigtede investeringsbehov stadig betydelige. Foruden en betydelig ny produktionskapacitet og flere sammenkoblinger er der behov for intelligente net for at udvikle efterspørgselssiden. Da det tager lang tid at gennemføre store projekter i energisektoren, og da der bliver behov for stor erstatningskapacitet i løbet af de næste ti år, vil der skulle gøres en hurtig indsats, navnlig i form af indretning af en passende juridisk ramme, der fremmer en forøgelse af produktionskapaciteten.
- (11) Belgien har gjort visse fremskridt med at reformere skattesystemet, især ved at flytte beskatningen fra arbejde til andre beskatningsgrundlag, der gradvist mindsker skattebeløbet på arbejde. Nedsættelser af den personlige indkomstskat og arbejdsgivernes socialsikringsbidrag vil også bidrage til at mindske gabet. Skattesystemet er dog fortsat komplekst med beskatningsgrundlag, der udhules af særlige fritagelser, fradrag og nedsættelser. Nogle af disse medfører indtægtstab, økonomiske forvridninger og en tung administrativ byrde. Desuden synes skatteomlægningen ikke at være budgetmæssigt neutral. Der er stadig gode muligheder for at forbedre udformningen af skattesystemet ved at udvide skattegrundlaget yderligere og dermed skabe plads for lavere lovbestemte satser og begrænse antallet af forvridninger. Der er også et stort potentiale for en grøn omlægning af beskatningen, bl.a. den gunstige skattebehandling af firmabiler og benzinkort, som bidrager til forurening, trafikpropper og drivhusgasemissioner.

- (12) De seneste år har Belgien gjort vigtige fremskridt med hensyn til at reformere sit pensionssystem. Med loven af 10. august 2015 om en forhøjelse af pensionsalderen, betingelserne for tidlig pension og minimumsalderen for modtagelse af efterladtepension er der blevet indført en ny minimumsalder og bidragsperiode gældende for de ordinære pensioner. Selv efter de seneste reformer ligger den forventede stigning i pensionsudgifterne i forhold til BNP imidlertid fortsat meget højt. En automatisk sammenkædning med ændringer i forventet levetid som tidligere anbefalet vil kunne mindske risikoen for holdbarheden på mellemlang og lang sigt. I denne henseende har regeringen også bebudet, at den agter at indføre et kreditbaseret pensionssystem med en mekanisme for automatiske tilpasninger til den demografiske udvikling. Disse spørgsmål vil fortsat blive nøje overvåget inden for rammerne af det europæiske semester.
- (13) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Belgiens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Belgien i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Belgien, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-3 nedenfor.
- (14) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets udtalelse¹¹ er især afspejlet i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Belgien i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Opnå en årlig finanspolitisk justering på mindst 0,6 % af BNP i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og 2017. Anvende ekstraordinære indtægter til at fremskynde nedbringelsen af den offentlige gældskvote. Nå til en aftale om en realiserbar fordeling af finanspolitiske mål blandt alle myndighedsniveauer. Forenkle skattesystemet og fjerne forvridende skatteudgifter.
2. Foretage den planlagte revision af loven fra 1996 om beskæftigelsesfremme og beskyttelse af konkurrenceevnen i samråd med arbejdsmarkedets parter. Sikre, at lønningerne kan udvikle sig i takt med produktiviteten. Sikre virkningsfulde aktiveringspolitikker på arbejdsmarkedet. Gå videre med uddannelses- og erhvervsuddannelsesreformerne og tilbyde støtte til uddannelse, særlig til personer med indvandrerbaggrund.
3. Styrke innovationsevnen, bl.a. ved at fremme investeringer i vidensbaseret kapital. Øge konkurrencen i erhvervsservicesektoren og detailsektoren ved at fjerne unødvendige restriktioner på drift og etablering. Afhjælpe den manglende investering i transportinfrastrukturer og energiproduktionskapaciteten.

¹¹ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand