

Brüssel, den 30. November 2017
(OR. en)

EG 23/1/17
REV 1

EUROGROUP 25
ECOFIN 973
UEM 306

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Nr. Komm.dok.:	C(2017) 8011 final/2
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 22.11.2017 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens
Anl.:	C(2017) 8011 final/2

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2017) 8011 final/2.



Brüssel, den 22.11.2017
C(2017) 8011 final/2 of 29.11.2017

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 22.11.2017

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens

{SWD(2017) 511 final}

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 22.11.2017

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU BELGIEN

3. Auf der Grundlage der am 17. Oktober 2017 von Belgien übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab. In ihrem Schreiben vom 27. Oktober 2017 ersuchte die Kommission Belgien um weitere Informationen und wies auf eine Reihe vorläufiger Feststellungen im Zusammenhang mit der Übersicht über die Haushaltsplanung hin. Belgien beantwortete das Schreiben der Kommission am 31. Oktober 2017. Die Kommission bezog diese Informationen in ihre Bewertung der haushaltspolitischen Entwicklungen und Risiken ein.
4. Belgien unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte ausreichende Fortschritte in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts sicherstellen. 2017 sollte es eine jährliche Haushaltsanpassung von 0,6 % des BIP erreichen. In Anbetracht der Notwendigkeit, die laufende Erholung zu stärken und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, sollte Belgien 2018 weiter substantielle Konsolidierungsanstrengungen unternehmen. Gemäß der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erfordert eine solche Anpassung, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2018 1,6 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von mindestens 0,6 % des BIP entspricht. Da der öffentliche Schuldenstand den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt, unterliegt Belgien auch dem Richtwert für den Schuldenabbau.
5. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen sind plausibel. Die Wachstumsprojektionen für 2017 und 2018 liegen über denen des Stabilitätsprogramms, entsprechen aber *grosso modo* der Herbstprognose 2017 der Kommission. Auch bei der nominalen Wachstumsrate besteht weitgehend Übereinstimmung. Beide Szenarien gehen davon aus, dass 2018 die Inlandsnachfrage der wichtigste Wachstumsmotor sein wird. Die zunehmende Kaufkraft dürfte den Verbrauch der Privathaushalte weiter stärken. Der

Investitionstätigkeit sind die günstigen Bedingungen für Unternehmen und der Investitionszyklus der lokalen Gebietskörperschaften förderlich.

6. Belgien erfüllt die Anforderung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, wonach die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen muss, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind, nicht uneingeschränkt. Bei der makroökonomischen Prognose, auf die die Haushaltsplanung der föderalen Institutionen gestützt ist, handelt es sich nicht um die jüngste Prognose des Föderalen Planungsbüros.
7. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2017 ein gesamtstaatliches Haushaltsdefizit von 1,5 % des BIP prognostiziert, leicht besser als das Ziel von 1,6 % des BIP im letzten Stabilitätsprogramm. Die für 2017 geplante Verbesserung des strukturellen Saldos¹ geht aufgrund höherer Einmaleffekte und einer niedrigeren konjunkturbedingten Korrektur von 1,0 % des BIP im Stabilitätsprogramm auf 0,6 % des BIP in der Übersicht über die Haushaltsplanung zurück. 0,4 Prozentpunkte der Verbesserung entfallen auf sinkende Zinszahlungen. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2017 von einem größeren Schuldenabbau ausgegangen als im letzten Stabilitätsprogramm; die Schuldenquote soll auf 104,1 % des BIP sinken. Dies ist Ausdruck eines stärker nach unten wirkenden Schneeballeffekts (niedrigere Zinszahlungen in Verbindung mit einem höheren nominalen BIP-Wachstum) sowie geringfügigerer Bestandsanpassungen nach oben, unter anderem aufgrund der Tatsache, dass der belgische Staat seine Anteile an BNP Paribas im Mai 2017 teilweise veräußert hat.

Für 2018 wird von einem Gesamtdefizit von 1,1 % des BIP ausgegangen, was eine Abwärtskorrektur um 0,4 Prozentpunkte gegenüber dem Stabilitätsprogramm bedeutet. Dies kommt einer (neuberechneten) strukturellen Verbesserung von 0,3 % des BIP gleich – gegenüber dem Ziel von 0,6 % im Stabilitätsprogramm. Ein weiterer Rückgang der Zinszahlungen trägt 0,2 Prozentpunkte zur strukturellen Verbesserung bei. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird davon ausgegangen, dass der öffentliche Bruttoschuldenstand im Jahr 2018 auf 102,7 % des BIP sinkt. Dabei sind etwaige Auswirkungen weiterer Veräußerungen von Vermögenswerten im Finanzsektor nicht berücksichtigt.

8. Im Stabilitätsprogramm 2017 wies Belgien darauf hin, dass der zusätzliche Sicherheitsaufwand aufgrund der Bedrohungslage erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt hat und als außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht, im Sinne des Artikels 5 Absatz 1 und des Artikels 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 betrachtet werden sollte. Konkret beantragte Belgien unter Verweis auf die außergewöhnlichen Sicherheitsmaßnahmen eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel in Höhe von 0,01 % des BIP für 2017. Die Bestimmungen in Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da die terroristische Bedrohung ein außergewöhnliches Ereignis darstellt, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des betreffenden Landes hat, deren Tragfähigkeit durch eine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel jedoch nicht gefährdet würde. In der Haushaltsplanung für 2018 hat die Regierung die Schätzung der Kosten leicht nach

¹ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

oben korrigiert – auf 0,04 % des BIP. Nach der vorläufigen Bewertung der Kommission hat Belgien Anspruch auf eine Abweichung von 0,04 % des BIP im Zusammenhang mit Kosten, die nach Ansicht der Kommission eindeutig und unmittelbar mit der Sicherheitslage in Verbindung stehen. Im Frühjahr 2018 wird die Kommission auf der Grundlage der von den Behörden bereitgestellten Daten eine abschließende Bewertung vornehmen, in der sie sich auch zu den berücksichtigungsfähigen Beträgen äußern wird.

9. Die wichtigsten Maßnahmen auf der Einnahmenseite, auf die die Übersicht über die Haushaltsplanung gestützt ist, sind: eine neue Steuer auf Depotkonten, die in der Herbstprognose 2017 der Kommission bereits berücksichtigt wurde, allerdings mit geringerem Ertrag; eine Reihe weiterer Einnahmen aus der Bekämpfung von Steuer- und Sozialbetrug, die in der Kommissionsprognose teilweise berücksichtigt wurden, da es eine gewisse Replikation bei den Zielen zu geben scheint und die entsprechenden Maßnahmen allgemein schwer zu überwachen sind; weitere Einnahmen aus spezialisierten Immobilienfonds, die nicht in der Kommissionsprognose berücksichtigt wurden, da die bisherigen Ziele nicht erreicht wurden. Andere steuerliche Maßnahmen, die in der Kommissionsprognose berücksichtigt wurden, betreffen die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Quellensteuer, eine Anhebung der Börsensteuer, höhere Verbrauchsteuern auf Tabak und gesüßte Getränke sowie die Schließung von Schlupflöchern im Bereich der Transparenzsteuer.

Auf der Ausgabenseite sind vor allem Sozialleistungen betroffen. Es sollen Maßnahmen ergriffen werden, damit die Norm für das Wachstum im Gesundheitswesen eingehalten wird und weniger Leistungen zu Unrecht gewährt werden. Beides wurde in die Herbstprognose 2017 der Kommission berücksichtigt. Einsparungen aufgrund einer neuen Maßnahme, mit der ältere Arbeitnehmer zum Verbleib im Erwerbsleben ermutigt werden sollen, dürften sich eher allmählich ergeben; Einsparungen durch die Wiedereingliederung von chronisch Kranken und Behinderten ins Erwerbsleben wurden hingegen nicht in der Prognose der Kommission berücksichtigt, da ihre Erfolge bisher bescheiden waren und zusätzliche Einsparungen für 2018 schon von bestehenden Maßnahmen erwartet wurden.

10. In der Herbstprognose 2017 geht die Kommission von einem Gesamtdefizit von 1,4 % des BIP für 2018 aus, 0,3 Prozentpunkte höher als in der Übersicht über die Haushaltsplanung. Die beiden Prognosen unterscheiden sich auf der Einnahmenseite, was auf die unterschiedliche Bewertung der betreffenden haushaltspolitischen Maßnahmen zurückzuführen ist. In Bezug auf den Schuldenabbau ist die Kommissionsprognose mit der in der Übersicht über die Haushaltsplanung vergleichbar. Die Übersicht über die Haushaltsplanung ist jedoch mit bestimmten Abwärtsrisiken behaftet. Erstens wird in der Haushaltsplanung davon ausgegangen, dass die angekündigte Reform der Körperschaftsteuer vollkommen haushaltsneutral ist. Wäre zweitens der vorübergehende Teil der starken Anstiegs der Körperschaftsteuereinnahmen im Jahr 2017 größer als in der Haushaltsplanung angenommen, hätte dies eine niedrigere strukturelle Anpassung im Jahr 2018 zur Folge. Drittens beruht der Haushalt 2018 in hohem Maße auf der Nichtausschöpfung vergebener Kredite, und schließlich scheint das Gesamtdefizit der subföderalen Einheiten dem strukturellen Haushaltsziel dieser Einheiten nicht zu entsprechen.
11. Am 22. Mai 2017 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da Belgien 2016 keine ausreichenden Fortschritte in Richtung auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erzielt hatte. In dem Bericht

gelangte sie zu der Schlussfolgerung, dass das Schuldenstandskriterium nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren als eingehalten bewertet werden sollte. Gleichzeitig wurde Belgien aufgefordert, für eine weitgehende Einhaltung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Gesamtzeitraum 2016-2017 zu sorgen.

12. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen nicht aus, um die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau bewerten zu können. Nach der Herbstprognose 2017 der Kommission dürfte der Richtwert für den Schuldenabbau in den Jahren 2017 und 2018 nicht eingehalten werden.
13. Belgien muss 2017 eine jährliche Haushaltsanpassung von mindestens 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel erreichen. Die Übersicht über die Haushaltsplanung deutet darauf hin, dass 2017 aufgrund der realen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben das Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad besteht. Die geplante Veränderung des (neu berechneten) strukturellen Saldos entspricht den Zielen. Die Gesamtausgaben im Zeitraum 2016-2017 deuten auf das Risiko einer erheblichen Abweichung hin, während der strukturelle Saldo eine gewisse Abweichung signalisiert. Die Herbstprognose 2017 der Kommission deutet auf ähnliche Abweichungen für beide Indikatoren sowohl im Jahr 2017 als auch im Zeitraum 2016-2017 hin. Selbst wenn der Anstieg der Ausgaben um die Auswirkungen der unerwartet hohen Inflation auf die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor und die Sozialleistungen in den Jahren 2016 und 2017 korrigiert wird, deutet der Ausgabenrichtwert weiter auf das Risiko einer erheblichen Abweichung hin. Die Tatsache, dass die Differenz gegenüber dem Indikator des strukturellen Saldos auf die unerwartet niedrigeren Zinsausgaben zurückzuführen ist, bestätigt die am Ausgabenrichtwert orientierte Lesart. Aus der Gesamtbewertung ergibt sich, dass 2017 das Risiko einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen strukturellen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel besteht, und zwar sowohl auf der Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung (Lücke von 0,4 % des BIP) als auch auf der Grundlage der Herbstprognose 2017 der Kommission (Lücke von 0,5 % des BIP). An dieser Schlussfolgerung ändert sich selbst dann nichts, wenn die Haushaltsauswirkung der außergewöhnlichen Sicherheitsmaßnahmen im Jahr 2017 berücksichtigt wird.

2018 muss Belgien die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben auf 1,6 % begrenzen, was einer strukturellen Anpassung von mindestens 0,6 % des BIP entspricht. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung überschreiten die Gesamtausgaben den Richtwert im Jahr 2018, wobei die Abweichung an der Schwelle zur Erheblichkeit liegt (Lücke von 0,5 % des BIP). Der (neu berechnete) strukturelle Saldo deutet auf eine gewisse Abweichung von den Zielen hin (Lücke von 0,3 % des BIP). Die Übersicht über die Haushaltsplanung signalisiert für den Gesamtzeitraum 2017-2018 das Risiko einer erheblichen Abweichung bei den Gesamtausgaben (durchschnittliche Lücke von 0,4 % des BIP), während der strukturelle Saldo auf das Risiko einer gewissen Abweichung (durchschnittliche Lücke von 0,1 % des BIP) hindeutet. Die Differenz zwischen den beiden Indikatoren ist vor allem auf die Zinszahlungen zurückzuführen; eine Gesamtbewertung bestätigt daher die Lesart des Ausgabenrichtwerts und lässt den Schluss zu, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung das Risiko einer erheblichen Abweichung für den Gesamtzeitraum 2017-2018 birgt.

In der Herbstprognose 2017 der Kommission wird von einer erheblichen Abweichung vom Ausgabenrichtwert im Jahr 2018 (Lücke von 0,8 % des BIP)

ausgegangen, was durch die Anpassung des strukturellen Saldos (Lücke von 0,7 % des BIP) bestätigt wird. Auch für den Gesamtzeitraum 2017-2018 deuten die beiden Indikatoren auf das Risiko einer erheblichen Abweichung hin. Selbst wenn der Ausgabenrichtwert um die Auswirkungen der unerwartet hohen Inflation im Jahr 2017 korrigiert wird, deutet er weiter auf das Risiko einer erheblichen Abweichung hin. Wiederum begründen die Zinszahlungen den Unterschied gegenüber dem Indikator für den strukturellen Saldo. Daher bestätigt die Gesamtbewertung auf der Grundlage der Herbstprognose 2017 der Kommission die Lesart des Ausgabenrichtwerts, wonach sowohl für 2018 als auch für den Gesamtzeitraum 2017-2018 das Risiko einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen strukturellen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel besteht.

14. In den länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017² wird darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2018 und der folgenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 dem Ziel der Erreichung eines Haushaltskurses Rechnung getragen werden muss, der sowohl zur Stärkung der laufenden Erholung als auch zur Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt. Die Kommission hat eine qualitative Bewertung der Solidität der Erholung in Belgien durchgeführt und dabei den Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit gebührend Rechnung getragen. Belgien ist kurzfristig nicht mit derartigen Herausforderungen konfrontiert, doch mittelfristig werden die Gesamtrisiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als hoch bewertet. Die Erholung in Belgien scheint nicht gefährdet zu sein. Konkret gibt es kaum Anzeichen für ein Nachlassen der Wirtschaft, weder im Hinblick auf den Faktor Arbeit noch auf den Faktor Kapital. Die Wirtschaft steht in etwa bei ihrem Potenzial, die Kerninflation lag 2017 bisher bei 1,6 %. Es gibt keine Hinweise dafür, dass die Krise einen Hystereseeffekt für den Arbeitsmarkt hätte; die Arbeitslosigkeit ist nie so stark gestiegen wie in anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets. Die Investitionsquote war seit 2007 bemerkenswert stabil, während der Zugang zu Krediten allgemein kein Hemmnis für belgische Unternehmen darstellte. Bei der Gesamtbewertung sind in dieser Hinsicht also keine zusätzlichen Elemente zu berücksichtigen.
15. Die Konsolidierungsanstrengungen sind 2018 zwischen Einnahmen und Ausgaben ähnlich verteilt wie in den Haushalten der Jahre 2011-2017. Der Beitrag der sinkenden Zinszahlungen zur Veränderung des strukturellen Saldos ist in etwa genauso hoch wie im Durchschnitt der Jahre 2011-2017. Der leichte Anstieg der öffentlichen Investitionen im Jahr 2018 lässt sich auf den örtlichen Investitionszyklus zurückführen. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält keine nennenswerten neuen Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Allerdings führt Belgien derzeit eine mehrjährige Steuerreform ein, mit der die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit verringert werden soll. Für 2018 sind Steuersenkungen in Höhe von 0,5 % des BIP geplant, was zu Nettoeinbußen für den Haushalt von 0,2 % des BIP führen wird.

Im Hinblick auf den strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen, die der Rat in seiner Empfehlung vom 11. Juli 2017 abgegeben hat, ist in der Übersicht über die Haushaltsplanung eine Reform der Körperschaftsteuer vorgesehen. Die Behörden streben eine haushaltsneutrale Umschichtung an, indem sie gleichzeitig die gesetzlichen Steuersätze senken und die Bemessungsgrundlage erweitern. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält nichts Neues über andere strukturelle

² ABl. C 261 vom 11.7.2017, S. 1.

haushaltspolitische Aspekte der länderspezifischen Empfehlungen von 2017, insbesondere die Aufforderung, sich auf eine durchsetzbare Verteilung der haushaltspolitischen Ziele zwischen den staatlichen Ebenen zu verständigen und eine unabhängige Haushaltsüberwachung sicherzustellen.

16. In Erwägung der Tatsache, dass die beiden Ziele Stärkung der derzeitigen Erholung und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen, vertritt die Kommission insgesamt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens, das derzeit der präventiven Komponente und dem Richtwert für den Schuldenabbau unterliegt, das Risiko einer Nichterfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts birgt. Die Kommission sieht insbesondere das Risiko einer erheblichen Abweichung von der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel sowohl im Jahr 2017 als auch im Jahr 2018. Die Kommission fordert die Behörden daher auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens zu gewährleisten, dass der Haushalt 2018 die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllt, und die Mehreinnahmen für eine raschere Verringerung der öffentlichen Schuldenquote zu nutzen. Die Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente stellt einen wesentlichen Faktor für die Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums dar.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Belgien in Bezug auf den strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen, die der Rat in seiner Empfehlung vom 11. Juli 2017 im Rahmen des Europäischen Semesters 2017 abgegeben hat, einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2018 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai 2018 vorschlagen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 22.11.2017

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*

