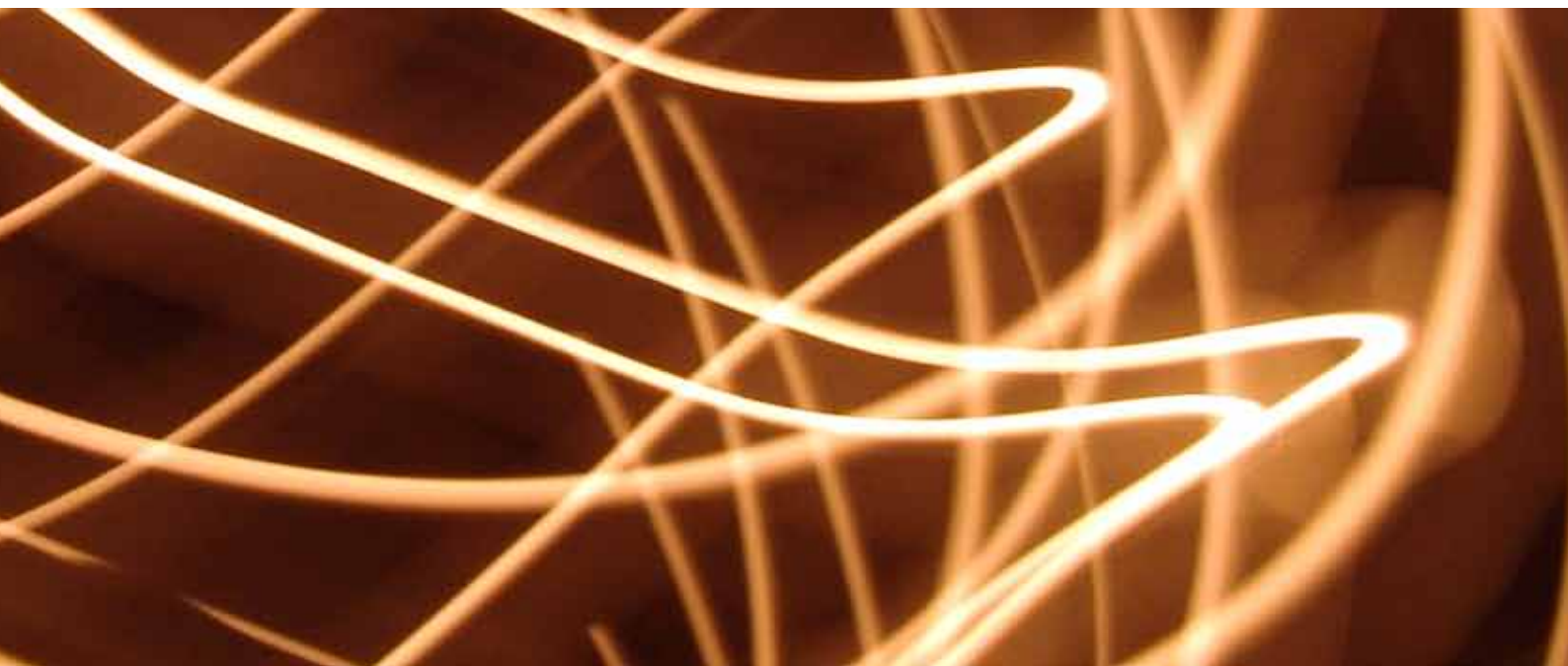


Economisch Tijdschrift

September 2011



© Nationale Bank van België

Alle rechten voorbehouden.
De gehele of gedeeltelijke vermenigvuldiging van deze publicatie
voor educatieve en niet-commerciële doeleinden is toegestaan met
bronvermelding.

ISSN 1371-1229

Inhoud

ECONOMISCHE IMPACT VAN DE OVERHEIDSSCHULD	7
DE EUROPA 2020-STRATEGIE	21
VERLOOP VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE TIJDENS DE AFGELOPEN DRIE JAAR	47
DE ECONOMISCHE IMPACT VAN DE STRIJD TEGEN DE KLIMAATVERANDERING	61
IMPACT VAN DE LAGE RENTE OP HET FINANCIËEL GEDRAG VAN DE HUISHOUDENS	81
SUMMARIES OF ARTICLES	99
ABSTRACTS OF THE WORKING PAPERS SERIES	103
CONVENTIONELE TEKENS	105
LIJST VAN AFKORTINGEN	107

Economische impact van de overheidsschuld

M. Nautet
L. Van Meensel

Inleiding

In de nasleep van de financiële en economische crisis is de overheidsschuld in de landen van het eurogebied en in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan fors gestegen. Bovendien zal ze, bij ongewijzigd beleid, in deze landen blijven toenemen.

In dit artikel worden de mogelijke gevolgen en risico's van deze situatie geschetst. De risico's blijken trouwens uit de moeilijkheden die enkele landen van het eurogebied recentelijk hebben ondervonden om hun overheidsschuld via de financiële markten te financieren, waardoor ze een beroep dienden te doen op voorwaardelijke financiële bijstand van het IMF en andere Europese landen. Terugkeren naar een situatie van houdbare overheidsfinanciën in deze landen, maar ook in de meeste andere geavanceerde economieën, zal de komende jaren een drastische saneringsinspanning vereisen.

In het eerste deel van dit artikel wordt het verloop van de overheidsschuld in de geavanceerde economieën geanalyseerd. Daarbij worden ook de perspectieven bij ongewijzigd beleid toegelicht. De impact van de overheidsschuld op de economische bedrijvigheid en op de inflatie worden in het tweede deel behandeld. In het derde deel wordt nader ingegaan op de noodzaak van een begrotingsconsolidatie om de overheidsschuld terug te dringen, alsook op de daartoe aanbevolen strategieën. Tot slot volgen enkele conclusies.

1. Overzicht van het verloop van de overheidsschuld

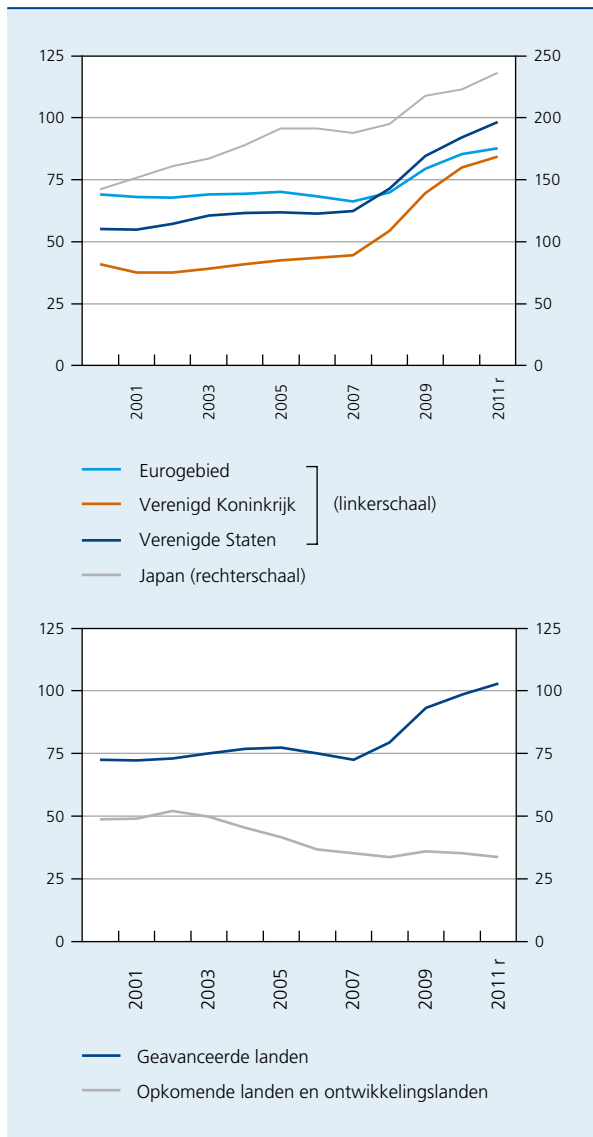
1.1 Huidige situatie

De financiële crisis, die in de loop van 2007 uitbrak en in 2008 verscherpte, alsook de daaropvolgende economische recessie hebben de overheidsfinanciën van de meeste geavanceerde economieën zeer zwaar getroffen. In deze landen is het schuldpeil dan ook ingrijpend gestegen.

In het eurogebied zou de schuldgraad stijgen van 66,2 % in 2007 tot 87,7 % in 2011. Er zijn evenwel aanzienlijke verschillen tussen de landen. Ierland tekent de sterkste toename op met bijna 90 procentpunt bbp. In Griekenland, dat reeds vóór de financiële crisis het hoogste schuldpeil van het eurogebied had, bedraagt de toename meer dan 50 procentpunt bbp. Ook in Spanje en Portugal zal de overheidsschuld met ruim 30 procentpunt toenemen. In andere landen van het eurogebied zal de overheidsschuld weliswaar minder sterke, maar nog steeds aanzienlijke stijgingen – die variëren tussen 10 en 20 procentpunt – optekenen. In maar liefst twaalf landen van het eurogebied bereikt de overheidsschuld een peil boven de in het Verdrag van Maastricht vastgelegde referentiewaarde van 60 % bbp.

Tussen 2007 en 2011 is de overheidsschuld niet alleen in de landen van het eurogebied aanmerkelijk toegenomen. Over diezelfde periode zou de schuldgraad van de Verenigde Staten van iets meer dan 60 tot bijna 100 % bbp stijgen. In Japan zou het schuldpeil, dat

GRAFIEK 1 BRUTOSCHULD VAN DE OVERHEID
(in % bbp)

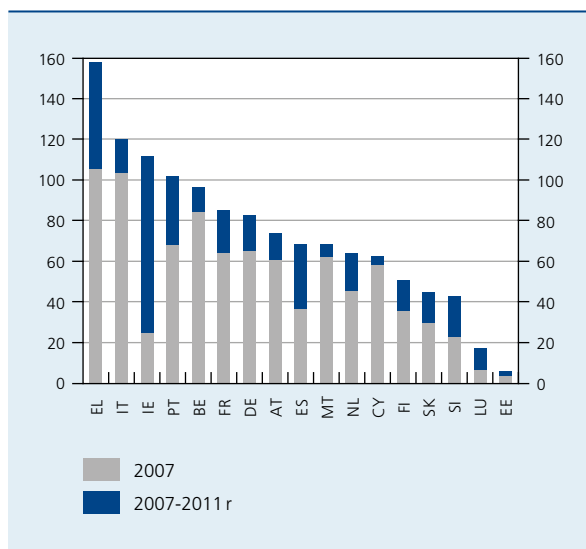


Bronnen: EC, IMF.

in 2007 reeds bijzonder hoog was, nog met ongeveer 50 procentpunt oplopen tot iets minder dan 240 % bbp. In het Verenigd Koninkrijk zou de schuld met 40 procentpunt toenemen, maar dankzij het in 2007 nog relatief lage peil ervan zou ze er al met al geringer blijven en eind 2011 op 84,2 % bbp uitkomen.

De sterke stijging van de schuldgraad die tijdens de afgelopen jaren in de geavanceerde landen is opgetekend, hangt duidelijk nauw samen met de tijdens de financiële crisis ten behoeve van de financiële sector genomen steunmaatregelen, enerzijds, en met het door de daaropvolgende economische recessie veroorzaakte verlies

GRAFIEK 2 BRUTOSCHULD VAN DE OVERHEID IN DE
LANDEN VAN HET EUROGEBIED
(in % bbp)



Bronnen: EC, INR, NBB.

van ontvangsten, anderzijds. De reddingsoperaties in de financiële sector verklaren echter slechts een klein deel van de totale stijging van de overheidsschuld sedert het uitbreken van de crisis. Debet aan die stijging is immers voornamelijk de toename van de begrotingstekorten. Ondanks het economisch herstel dat sedert 2010 aan de gang is, heeft de opwaartse dynamiek van de schuldgraad zich in de meeste geavanceerde landen voortgezet.

Vanaf het begin van de financiële en economische crisis had de overheidssector zeer grote brutofinancieringsbehoeften. Bovenop het deel van de schulden dat op vervaldag kwam en geherfinancierd moest worden, dienden de overheden ook middelen aan te trekken voor de financiering van de kapitaalinjecties in de financiële sector en van de fors opgelopen begrotingstekorten. Tot omstreeks medio 2010 brachten het accommoderend beleid van de centrale banken en de sterke risicoaversie evenwel een krachtige vraag naar als veilig beschouwd overheidspapier op gang. Zodoende konden de meeste landen zich tegen voordelige rentetarieven financieren. Vanaf het laatste kwartaal van 2010 zorgde onder meer de onzekerheid in verband met de solvabiliteit van sommige landen echter voor een rentestijging. Deze aanhoudende onzekerheid zou, in combinatie met aanzienlijke brutoherfinancieringsbehoeften, de druk op de rentetarieven kunnen verhogen.

De financiële en economische crisis heeft niet overal ter wereld op dezelfde manier toegeslagen. De opkomende landen en de ontwikkelingslanden, waarvan

de oorspronkelijke overheidsschuld ratio gemiddeld beschouwd lager lag dan die van de geavanceerde landen, zagen hun schuld ratio gemiddeld genomen niet stijgen. In de opkomende landen en de ontwikkelingslanden is de schuld ratio sedert de crisis relatief stabiel gebleven op ongeveer 35 % bbp. Deze gunstige dynamiek weerspiegelt een krachtiger groei en minder grote tekorten dan in de geavanceerde landen. De kloof tussen de beide groepen van landen is dus na de financiële en economische crisis nog vergroot.

1.2 Projecties bij ongewijzigd beleid

Als er geen consolidatiemaatregelen worden genomen, zal de begrotingssituatie in de geavanceerde landen wellicht blijven verslechteren. De vergrijzing zou daartoe bijdragen door supplementaire druk uit te oefenen op de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en pensioenen. Deze situatie zou – bij ongewijzigd beleid – aanleiding geven tot nog grotere tekorten en tot een forse verhoging van de overheidsschuld.

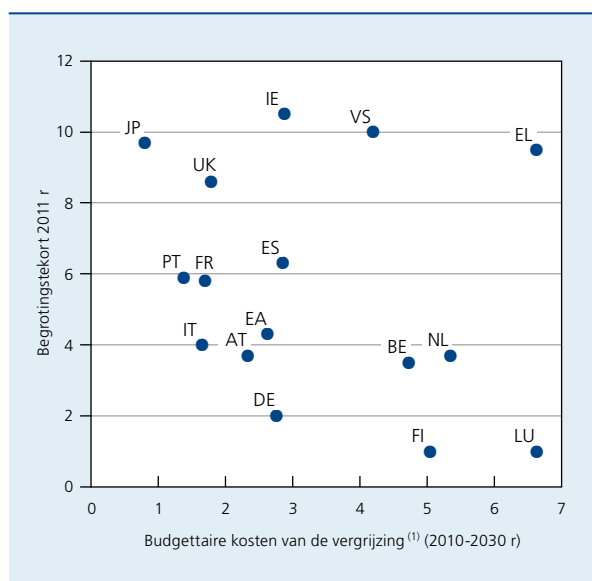
In de landen van het eurogebied zouden de met de vergrijzing verband houdende overheidsuitgaven tegen 2030 op jaarbasis met 2,6 procentpunt bbp stijgen en tegen 2060 met zelfs 5,1 procentpunt. Er zijn evenwel

opmerkelijke verschillen tussen de landen van het eurogebied. Ook de Verenigde Staten, Japan en het Verenigd Koninkrijk zien de leeftijdsgebonden overheidsuitgaven fors stijgen. In vrijwel alle geavanceerde economieën is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën dan ook een ernstig probleem. Om te voorkomen dat de begrotings situatie van deze landen fors verslechtert, zijn fundamentele aanpassingen vereist.

Om aan te tonen dat het huidige begrotingsbeleid onhoudbaar is, kan het verloop van de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid worden gesimuleerd. Daaruit blijkt duidelijk de explosieve dynamiek van de overheidsschuld in de meeste geavanceerde landen.

In 2030 zou het schuldpeil in het eurogebied meer dan 180 % bbp belopen. Geen enkel land in het eurogebied zou aan die helse spiraal ontsnappen. In sommige landen, zoals Griekenland of Ierland, zou de schuld zelfs toenemen tot niveaus die drie tot vier keer hoger liggen dan hun bbp. Niet enkel de landen van het eurogebied zouden met deze explosieve dynamiek van de overheidsschuld worden geconfronteerd. Bij ongewijzigd beleid zou de overheidsschuld in het Verenigd Koninkrijk in 2030 immers bijna driemaal zo groot zijn als het bbp; in de Verenigde Staten zou ze nog groter zijn. In Japan zou de schuldgraad in 2030 zelfs meer dan viermaal het bbp bedragen.

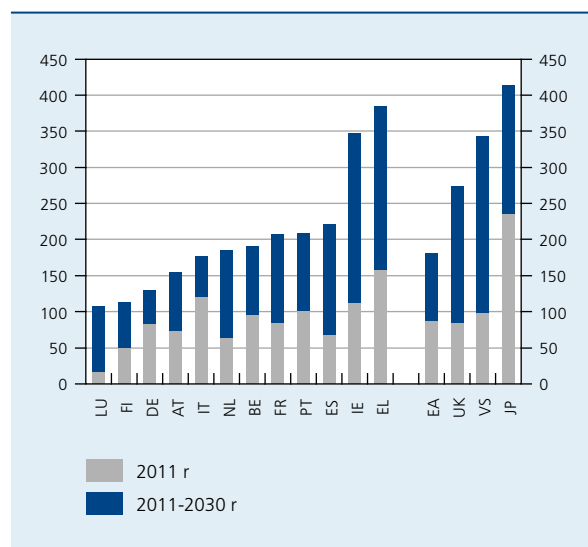
GRAFIEK 3 BEGROTINGSTEKORT EN BUDGETTAIRE KOSTEN VAN DE VERGRIJZING
(in % bbp)



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Kosten die beperkt blijven tot de pensioenen, de gezondheidszorg en de langdurige zorg.

GRAFIEK 4 PROJECTIES VAN DE OVERHEIDSSCHULD BIJ ONGEWIJZIGD BELEID⁽¹⁾
(in % bbp)



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Bij deze projecties wordt ervan uitgegaan dat het huidige primair saldo zal verslechteren ten belope van de toename van de met de vergrijzing gepaard gaande uitgaven. Voorts wordt verondersteld dat de nominale bbp-groei 3,75 % per jaar zal bedragen en dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld op termijn naar 4 % zal tenderen.

Het ziet er dus naar uit dat alle geavanceerde landen zullen moeten ingrijpen om te voorkomen dat hun financiële situatie onhoudbaar wordt. Sommige onder hen hebben reeds maatregelen aangekondigd om terug te keren naar duurzame en gezonde overheidsfinanciën. Toch moeten nog heel wat landen saneringsmaatregelen uitwerken.

2. Wat zijn de economische gevolgen van de overheidsschuld?

Over het effect van het begrotingsbeleid – en derhalve van de overheidsschuld – op de economische groei en andere economische variabelen hebben economen reeds vele debatten gevoerd. Door de stijging van de overheidsschuld in de meeste geavanceerde landen, is het thema meer dan ooit actueel.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste actuele inzichten met betrekking tot deze problematiek toegelicht. Om te beginnen, worden enkele theoretische beschouwingen gemaakt over de optimale en de maximale schuldratio van de overheid. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag die in dit artikel centraal staat, namelijk wat de impact is van de overheidsschuld op de economische bedrijvigheid. Tot slot wordt nagegaan of er een verband bestaat tussen de omvang en het verloop van de overheidsschuld en de inflatie.

2.1 Theoretische beschouwingen over de optimale en de maximale schuldratio van de overheid

De overheidsschuld verhoogt het beschikbaar inkomen van de huidige generatie, terwijl ze, *ceteris paribus*, dat van de toekomstige generaties vermindert. Het lijkt dan ook vanzelfsprekend het peil van de overheidsschuld te beoordelen in een intergenerationeel kader. Tegen die achtergrond zijn de overheidsschuld en de tekorten aanvaardbaar als ze het mogelijk maken het productievermogen te verhogen en als het rendement van het aldus gefinancierde overheidsop treden groter is dan de door de schuld gegenereerde kosten. Een vergelijking van deze kosten met het rendement van het overheidsop treden maakt het derhalve mogelijk het optimaal niveau van de overheidsschuld te bepalen. Het overheidsop treden kan betrekking hebben op uitgaven voor investeringen in infrastructuur, onderwijs, de werking van de overheidsinstellingen, veiligheid, alsook een vermindering van de fiscaliteit teneinde deze laatste minder nefast te maken voor de economische groei. Het criterium van de intergenerationele neutraliteit – dit betekent dat de nettobijdrage van iedere generatie aan de overheid even

groot dient te zijn – vereist voorts dat ook de impact van de demografie in de analyse wordt betrokken: bij een vooruitzicht op een sterke vergrijzing van de bevolking is het wenselijk de budgettaire lasten in de vorm van pensioenen en gezondheidszorg ten dele naar voren te schuiven en ze mee te laten financieren door de huidige generatie.

Het operationaliseren van dit criterium, waardoor het optimaal niveau van de overheidsschuld van een land zou kunnen worden bepaald, is echter niet evident. Om te beginnen, kan een «even grote nettobijdrage van iedere generatie aan de overheid» in absolute of in relatieve termen worden gedefinieerd. Bovendien is het zeer moeilijk om het economisch rendement van het overheidsop treden te bepalen. Een kwantificering van het peil waarop het rendement van het middels schulden gefinancierde overheidsop treden kleiner wordt dan de kosten van de overheidsschuld, is derhalve allesbehalve eenvoudig. Mede vanwege deze methodologische moeilijkheden is de empirische literatuur over het optimale schuldpeil vrij beperkt en lopen de resultaten sterk uiteen.

Het begrotingsbeleid blijkt echter soms sterk af te wijken van wat uit macro-economisch oogpunt als optimaal kan worden beschouwd. Zo hebben overheden in tal van landen in de voorbije decennia een gebrek aan begrotingsdiscipline getoond en hierdoor hoge schuldgraden opgebouwd. Als verklaring voor dit gebrek aan begrotingsdiscipline wordt in de literatuur verwezen naar de zogeheten *deficit bias*. Hiermee wordt bedoeld dat het democratische beslissingsproces aanleiding kan geven tot prikkels om af te wijken van een optimaal budgettair beleid. Zo kan het begrotingsbeleid te kortzichtig zijn indien de bevolking vooral de kortetermijnvoordelen van lagere belastingen of hogere uitgaven ziet, zonder zich daarbij steeds bewust te zijn van de mogelijke nefaste budgettaire gevolgen, op de langere termijn, van een dergelijk expansief begrotingsbeleid. Politici zouden geneigd kunnen zijn hierop in te spelen om hun kansen op herverkiezing te verhogen. Ook zou er een voorkeur kunnen bestaan om bewust de huidige generaties te bevoordelen en de schuldenlast door te schuiven naar de toekomstige generaties. Een andere verklaring voor de *deficit bias* wordt geboden door wat in de speltheorie bekend staat als het *common pool*-probleem. Wat het begrotingsbeleid betreft, komt dit erop neer dat elke belangengroep of elke partij binnen een coalitieregering eigen belangen nastreeft, waardoor het begrotingstekort en de overheidsschuld boven de optimale niveaus zouden kunnen uitkomen. De *deficit bias* en de ongewenste effecten ervan kunnen worden bestreden door middel van onafhankelijke instellingen en regels die begrotingsbeperkingen opleggen.

Daarnaast treedt in de literatuur af en toe het concept van de maximaal aanvaardbare overheidsschuld op de voorgrond. Daarbij wordt een link gelegd met de maximale capaciteit van een land om zijn schulden terug te betalen. Het huidige peil van de overheidsschuld is immers per definitie gelijk aan de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire saldi. In de literatuur staat dit verband bekend als de intertemporele budgetrestrictie. Dit impliceert dat hoe hoger de schuldgraad van de overheid is, hoe hoger de toekomstige primaire saldi moeten zijn.

De maximaal aanvaardbare schuldgraad stemt derhalve overeen met de geactualiseerde waarde van de maximaal aanvaardbare toekomstige primaire saldi. De primaire saldi kunnen enkel toenemen via een verhoging van de overheidsontvangsten of via een beperking van de overheidsuitgaven. Bijgevolg wordt de maximaal aanvaardbare schuldgraad bepaald door de combinatie van het maximaal aanvaardbare niveau van de overheidsontvangsten en het minimaal aanvaardbare niveau van de primaire overheidsuitgaven. Deze niveaus kunnen niet vanuit louter economische overwegingen worden bepaald; het is voornamelijk vanuit sociale en politieke overwegingen dat ter zake beperkingen kunnen worden opgelegd. Indien de huidige overheidsschuld groter is dan de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire saldi die de bevolking bereid is te genereren, dan zal er – vroeg of laat – een probleem van wanbetaling van de overheidsschuld optreden. Het is evenwel uiterst moeilijk om het theoretische concept van de maximale schuldgraad te kwantificeren. De maximaal aanvaardbare schuldgraad kan trouwens verschillend zijn naargelang van het beschouwde land.

2.2 Impact van de overheidsschuld op het bbp

2.2.1 Korte- en langetermijneffecten van een vermindering van de overheidsschuld

Over de impact van het begrotingsbeleid op de economische bedrijvigheid bestaat heel wat theoretische en empirische literatuur, die evenwel geen eenduidig antwoord biedt op de vraag naar het verband tussen het begrotingsbeleid en de economische bedrijvigheid. De impact is immers in hoge mate afhankelijk van de omstandigheden, die in de tijd en tussen de respectieve landen

sterk kunnen verschillen. Het is hierbij van cruciaal belang een onderscheid te maken tussen de impact op korte en die op lange termijn.

Impact op korte termijn

Op korte termijn zullen de budgettaire saneringsmaatregelen wellicht een negatief effect sorteren op de economische groei. Uit de meeste empirische studies blijkt immers dat de begrotingsmultiplicatoren – die aangeven in welke mate een bepaalde budgettaire impuls de groei van de bedrijvigheid beïnvloedt – op korte termijn positief zijn.

De omvang van het – op korte termijn – negatieve effect van een saneringsmaatregel op de economische bedrijvigheid verschilt echter afhankelijk van de genomen maatregelen. Zo blijkt dat maatregelen inzake overheidsconsumptie en -investeringen relatief zware gevolgen hebben voor de economische bedrijvigheid, terwijl maatregelen inzake overdrachten, bijvoorbeeld belastingen of sociale uitkeringen, een geringere impact hebben. De reden daarvoor is dat deze laatste enkel indirect, via een verandering in de inkomens van particulieren of vennootschappen, de consumptie of de investeringen wijzigen. De mate waarin huishoudens en ondernemingen te maken hebben met liquiditeits- of kredietbeperkingen, is ook van belang voor de impact die belastingverhogingen of -verlagingen van sociale uitkeringen zouden hebben op de economische groei.

Voorts blijkt dat het negatieve effect van saneringsmaatregelen op de korte-termijn economische groei geringer of zelfs zogoed als nihil is naarmate de situatie van de overheidsfinanciën verslechtert en als zorgwekkend wordt beschouwd. Saneringsmaatregelen kunnen immers een rentestijging vermijden die de particuliere investeringen zou drukken. Bovendien kunnen ze de spaarquote doen dalen omdat, bijvoorbeeld, de huishoudens minder aan voorzorgssparen gaan doen doordat hun vertrouwen na een periode van budgettaire moeilijkheden verstevigd is⁽¹⁾. In dat geval zou de negatieve invloed op de economische bedrijvigheid op korte termijn zeer beperkt kunnen zijn. In de huidige situatie lijken deze laatste elementen relevant, zodat een begrotingssanering niet noodzakelijkerwijs een sterk negatief effect op de conjunctuur hoeft te sorteren.

De zwaarte van de impact van de consolidatie hangt tevens af van de economische en monetaire situatie waarin die consolidatie ten uitvoer wordt gelegd. Heeft ze plaats in een kleine open economie, dan is de korte-termijnimpact ervan minder zwaar dan wanneer ze simultaan plaatsvindt in verschillende landen en ze de mondiale vraag op dat ogenblik sterker zou afremmen. Indien de centrale banken een accommoderend

(1) Volgens de Ricardiaanse equivalentietheorie zou een vermindering van de overheidsschuld worden gecompenseerd door een lagere spaarquote van de particulieren, die rekening houden met het vooruitzicht op lagere belastingen en hogere overheidsuitgaven. De Ricardiaanse equivalentietheorie berust evenwel op een aantal uitgangshypothesen die afwijken van de realiteit, bijvoorbeeld huishoudens zonder budgetbeperkingen die rekening houden met een oneindige tijdshorizon en niet-distortieve of *lump-sum* belastingen. Een reductie van de overheidsschuld kan dus wel leiden tot een daling van de particuliere spaarquote, maar deze laatste zal niet voldoende zijn om de toename van het nationale nettosparen integraal te compenseren.

monetair beleid kunnen voeren, is de consolidatie minder penalisierend voor de groei. Als de rentetarieven dicht in de buurt van nul liggen, zijn de centrale banken evenwel beperkt in hun mogelijkheden om de eventueel uit de verhoging van de overheidsontvangsten en de verlaging van de overheidsuitgaven voortvloeiende vertraging van de wereldwijde vraag en de inflatie te compenseren. Een vaste wisselkoers, ten slotte, werkt de negatieve impact van de consolidatie op de groei in de hand, dit in tegenstelling tot een stelsel van zwevende wisselkoersen, dat doorgaans een belangrijke bufferrol speelt.

Impact op lange termijn

In tegenstelling tot de effecten ervan op korte termijn, heeft een begrotingssanering die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën vrijwaart, onmiskenbaar positieve effecten op lange termijn. Het betreft onder meer een daling van de lange rente als gevolg van een inkrimping van het aanbod op de markt geplaatst overheidspapier en een verlaging van de risicopremies. Voorts kunnen door de vermindering van de rente-uitgaven als gevolg van een sanering, meer middelen worden vrijgemaakt voor productieve overheidsuitgaven of voor een verlichting van de fiscale en parafiscale druk.

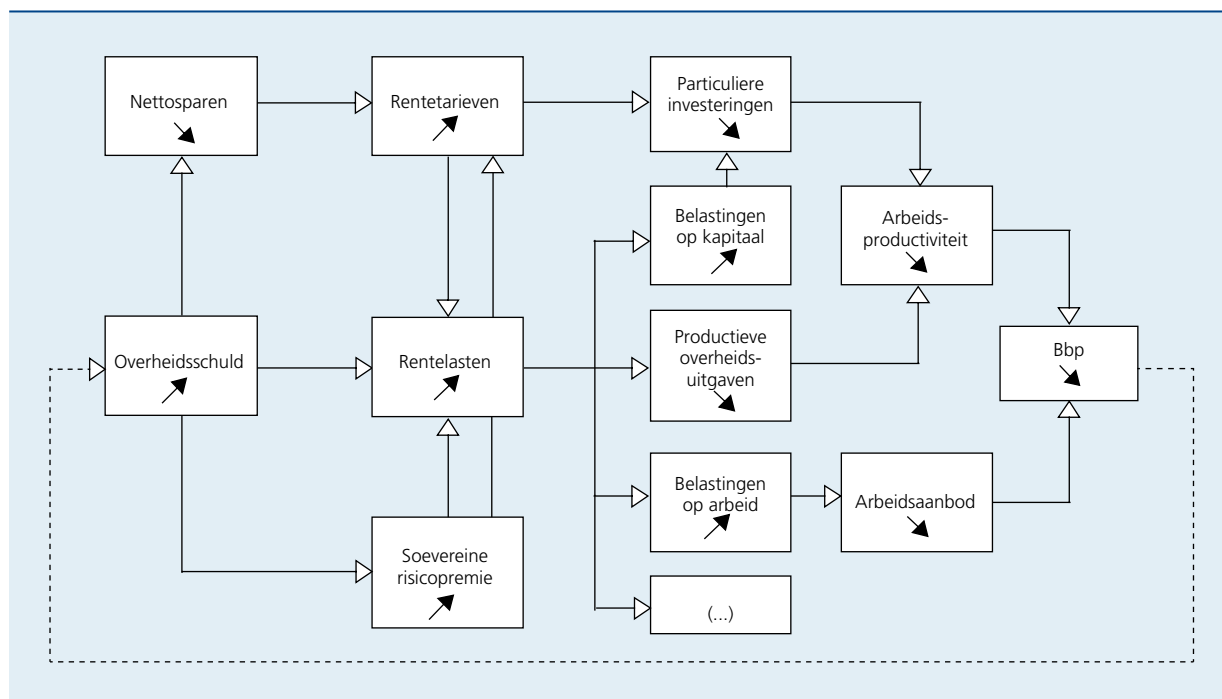
Volgens de literatuur zijn begrotingssaneringen op basis van uitgavenverminderingen efficiënter en hebben ze gunstiger effecten op de economische groei op lange termijn dan saneringen die berusten op verhogingen van de overheidsontvangsten. Dat geldt voornamelijk wanneer de begrotingssanering betrekking heeft op andere uitgaven dan die welke vaak als productieve uitgaven worden omschreven, bijvoorbeeld de uitgaven voor investeringen, onderwijs, en onderzoek en innovatie. De omvang van het effect dat de consolidatie op de economische bedrijvigheid sorteert, zal afhangen van de wijze waarop de marges die het resultaat zijn van fiscale soberheid worden aangewend (zie deel 2.2.3).

2.2.2 Transmissiemechanismen

Een stijging (vermindering) van de overheidsschuld kan op verschillende manieren een negatieve (positieve) invloed uitoefenen op de economische bedrijvigheid op lange termijn. Er zijn drie belangrijke transmissiekanalen.

Vooreerst stemt een stijging van de overheidsschuld doorgaans overeen met een vermindering van de positieve besparingen of een toename van de negatieve besparingen van de overheid, wat leidt tot een daling van het netto nationaal sparen. Hierdoor vertonen de rentetarieven de neiging om te gaan stijgen. Die rentestijging zet een rem

GRAFIEK 5 TRANSMISSIEMECHANISMEN ⁽¹⁾



(1) Dit schema toont de belangrijkste transmissiemechanismen via welke een omvangrijker overheidsschuld op termijn leidt tot een lager bbp. Wanneer de overheidsschuld vermindert, worden inverse effecten opgetekend.

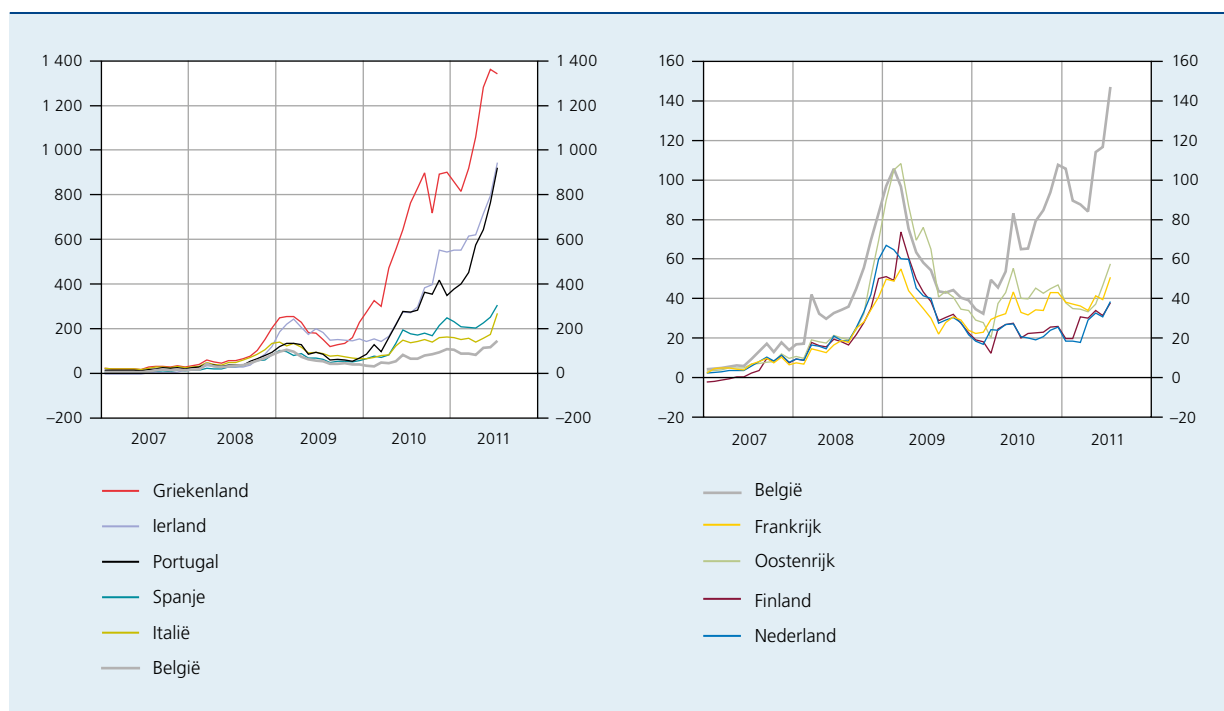
op de investeringen en op de groei van de kapitaalvoorraad. Daaruit volgt een geringere arbeidsproductiviteit. De vertraging van de kapitaalvorming remt de – productiviteitsstimulerende – innovaties af. Er zij opgemerkt dat het effect op de rente afhankelijk is van de omvang van het gebied waar de overheidsschuld stijgt. Blijft de toename van die schuld beperkt tot een kleine open economie, dan zal de marktrente slechts in zeer geringe mate worden beïnvloed. Groeit de schuld simultaan in een uitgestrekt economisch gebied, dan zal de opwaartse druk op de marktrente aanzienlijk zijn.

Daarnaast leidt de schuldtoename tot een verzwaring van de rentelasten. Deze laatste komen dan in de plaats van productieve uitgaven – bijvoorbeeld overheidsinvesteringen in infrastructuur – of worden gecompenseerd door een verhoging van de belastingen en van de scheeftekkings die ermee samenhangen. Afhankelijk van de ingevoerde belastingmaatregel kunnen zich negatieve effecten doen gevoelen in de consumptie – in geval van een btw-verhoging en een accijnsverhoging –, in de particuliere investeringen – in het geval van de belastingen op kapitaal –, en ook in het arbeidsaanbod – in het geval van de belastingen op lonen.

Ten slotte sorteert de schuld een opwaarts effect op de risicopremies wanneer de stijging ervan een soeverein risico doet ontstaan. De verhoging van die premies brengt een stijging van de financieringskosten teweeg, die de solvabiliteit van de overheidsfinanciën verder in gevaar kan brengen. Bovendien kunnen de rentetarieven voor particulieren en ondernemingen hierdoor ook opwaarts worden beïnvloed.

Wanneer omvangrijke schulden hand in hand gaan met een ongunstige budgettaire aanvangssituatie, zou het negatieve en niet-lineaire effect van een hoge schuld op de rentetarieven nog worden versterkt. Het belang van de budgettaire, structurele en institutionele aanvangssituatie, alsook dat van de besmettingseffecten die uitgaan van de financiële markten, moeten in dit verband worden beklemtoond. Factoren zoals zwakke of inadequate instellingen, geringe particuliere besparingen, een zwakke toestroom van buitenlands kapitaal, een gering concurrentievermogen van de nationale economie, een hoge werkloosheidsgraad, een kwetsbare banksector of een sterke gevoeligheid voor de besmettingseffecten zijn aldus in hoge mate bepalend voor de omvang van het effect dat de schuld op de rentetarieven uitoefent. Ook de impact van de vergrijzing op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan een essentiële determinant zijn.

GRAFIEK 6 RENDEMENTSECARTS TUSSEN TIENJAARS OVERHEIDSOBLIGATIES EN TIENJAARS DUITSE BONDS IN DE EUROLANDEN
(maandgemiddelden, in basispunten)



Bron: Thomson Reuters Datastream.

Uit het verloop van de rendementsecarts op de tienjaars overheidseffecten van de landen van het eurogebied ten opzichte van de Duitse Bund blijkt de sterke gevoeligheid van de risicopremies op de overheidseffecten sinds het begin van de financiële en economische crisis. Uit het verloop van deze risicopremies blijkt dat, vooral sinds 2010, de financiële markten het risico op wanbetaling door sommige landen sterk opwaarts hebben herzien en dat de financiële markten plots en zeer hevig kunnen reageren.

De negatieve invloed van de overheidsschuld op de economische bedrijvigheid kan ook tot uiting komen via andere transmissiemechanismen, zoals hogere inflatieverwachtingen, een grotere onzekerheid en een toegenomen macro-economische volatiliteit. De impact die een stijging van de overheidsschuld mogelijk heeft op de inflatieverwachtingen kan hebben, wordt behandeld in deel 2.3.

De schuld mag dan wel een negatieve impact hebben op de groei, het omgekeerde causaliteitsverband is evenzeer waar. Dit betekent met andere woorden dat een verzwakking van de economische groei de neiging vertoont de schuldquote te verhogen.

2.2.3 Empirische resultaten

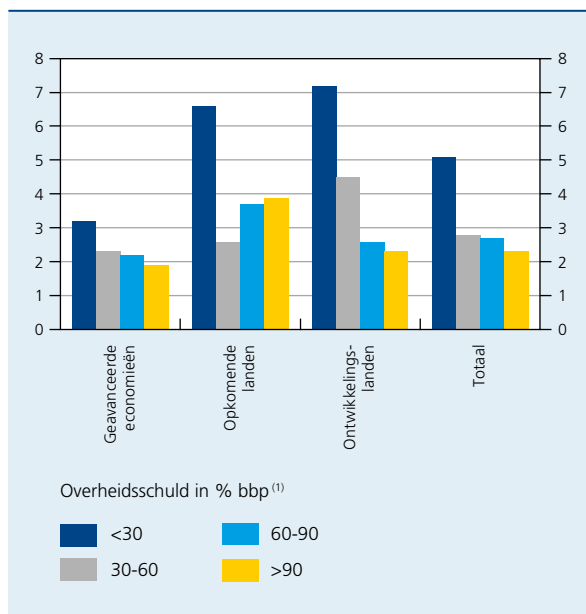
Verband tussen overheidsschuld en economische groei

Op basis van de gegevens voor de periode 1970-2007, blijkt dat er een duidelijk negatief verband bestaat tussen, enerzijds, het peil van de overheidsschuld en, anderzijds, de toename van het bbp per hoofd tegen vaste prijzen. De geavanceerde economieën met een schuldgraad van minder dan 30 % bbp zagen in deze periode hun bbp per hoofd tegen vaste prijzen met gemiddeld 3,2 % toenemen; in de geavanceerde economieën met een schuldgraad van meer dan 90 % bbp beliep die stijging slechts 1,9 %. Hoewel voor de opkomende landen het beeld minder duidelijk is, stijgt ook daar het bbp per hoofd tegen vaste prijzen het sterkst in de landen met de kleinste overheidsschuld. In de ontwikkelingslanden, ten slotte, neemt het bbp per hoofd tegen vaste prijzen duidelijk sterker toe naarmate de overheidsschuld geringer is.

Wat de opkomende landen en de ontwikkelingslanden betreft, wordt voor de periode 1970-2007 ook een duidelijk negatief verband vastgesteld tussen, enerzijds, het peil van de overheidsschuld en, anderzijds, de bruto-investeringen in vaste activa. Deze vaststelling lijkt te wijzen op het bestaan van een belangrijk transmissiekanaal dat via de brutokapitaalvorming verloopt. Voor de geavanceerde

GRAFIEK 7 OVERHEIDSSCHULD EN ECONOMISCHE GROEI

(1970-2007, jaarlijkse toename van het bbp per hoofd tegen vaste prijzen)

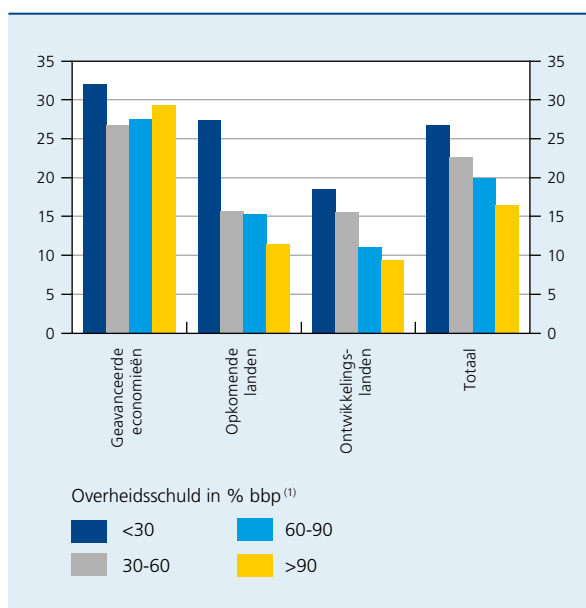


Bron: Kumar en Woo (2010).

(1) Het betreft het initieel peil van de overheidsschuld aan het begin van iedere periode van vijf jaar en de gemiddelde jaarlijkse toename van het bbp per hoofd tegen vaste prijzen per periode.

GRAFIEK 8 OVERHEIDSSCHULD EN BRUTOKAPITAALFORMING

(1970-2007, bruto-investeringen in vaste activa in % bbp)

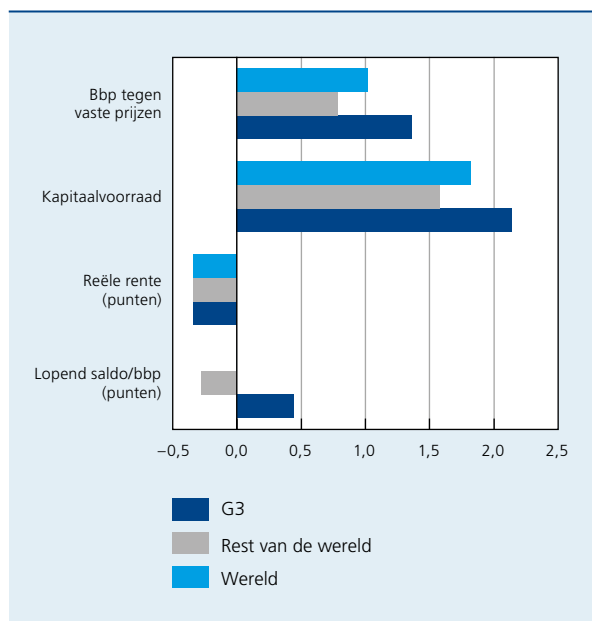


Bron: Kumar en Woo (2010).

(1) Het betreft het initieel peil van de overheidsschuld aan het begin van iedere periode van vijf jaar en de gemiddelde brutokapitaalvorming in verhouding tot het bbp per periode.

GRAFIEK 9 LANGETERMIJNEFFECTEN VAN EEN PERMANENTE DALING, MET 10 PROCENTPUNT, VAN DE RATIO OVERHEIDSSCHULD/BBP VAN DE G3^{(1), (2)}

(G3= eurogebied, Verenigde Staten, Japan; in %, tenzij anders vermeld)



Bron: IMF, World Economic Outlook (oktober 2010).

- (1) Simulatie van het geïntegreerd wereldwijd monetair en budgettair model GIMF van het IMF, ervan uitgaande dat de rentebesparingen dienen om de belastingen op de arbeidsinkomens te verlagen.
- (2) De resultaten houden geen rekening met de waarschijnlijkheid dat de vermindering van de overheidsschuld de risicopremies op de marktrenten verlaagt. Deze verlaging zou de positieve langetermijneffecten op de productie versterken en versnellen.

economieën daarentegen wordt geen verband opgetekend tussen het peil van de overheidsschuld en de bruto-investeringen in vaste activa.

In verschillende empirische studies heeft men getracht de grens te bepalen die de schuld niet mag overschrijden, wil men een sterke negatieve invloed op de economische groei vermijden. Deze studies⁽¹⁾ bevestigen het bestaan van een negatief en niet-lineair causaliteitsverband tussen schuld en bbp. Ze komen immers tot de conclusie dat een laag schuldniveau geen weerslag heeft op de economische groei, terwijl de schuld vanaf een bepaald niveau de groei negatief beïnvloedt. Volgens deze studies zou het kritieke schuldniveau tussen 90 % en 100 % bbp liggen.

In sommige gevallen kan, op basis van de vastgestelde feiten, dit drempel-effect niet worden bevestigd voor schuld niveaus die gelijk zijn aan – of hoger uitkomen dan – 90 tot 100 % bbp. Dat is onder meer het geval voor Japan, dat aankijkt tegen een schuld van meer dan 200 %

(1) Zie voorbeeld Kumar en Woo (2010), Reinhart en Rogoff (2010a), Chercherita en Rother (2010) en Caner, Grennes en Koehler-Geib (2010).

(2) Voor nadere bijzonderheden, zie IMF (2010c).

bbp. Deze kritieke drempel zou dus land per land moet worden geanalyseerd en bepaald, rekening houdend met de binnenlandse economische, budgettaire en institutionele kenmerken. Ook de perceptie, door de markten, van het solvabiliteitsrisico en van de macro-economische stabiliteit is hierbij een cruciaal element.

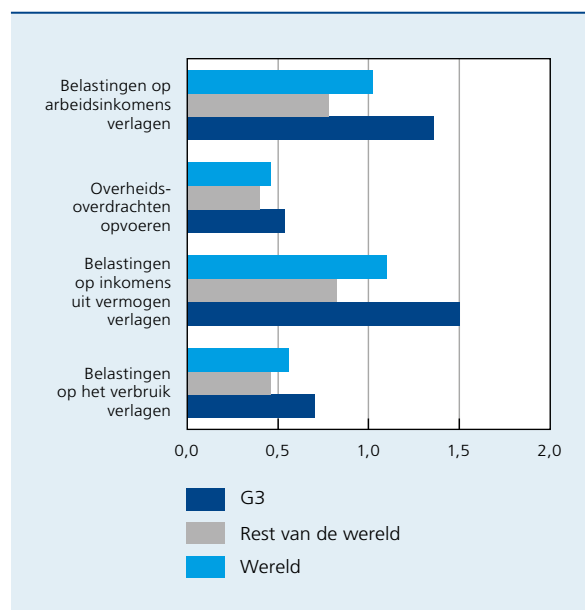
Langetermijs effecten van een permanente vermindering van de overheidsschuld

Hoewel, op korte termijn, een begrotingsconsolidatie meestal nadelig is voor de landen die geen zware solvabiliteitsproblemen hebben, zou, op lange termijn, een budgettaire herbalancering heilzaam zijn. Volgens IMF-simulaties⁽²⁾ zou een schuldvermindering met 10 % in het eurogebied, in de Verenigde Staten en in Japan een productiegroei mogelijk maken in die landen zelf, maar ook in de rest van de wereld. De herbalancering behelst een permanente vermindering van de overheidsconsumptie en -overdrachten. De reductie van het tekort zou de reële rentetarieven geleidelijk doen dalen, wat bevorderlijk zou zijn voor de particuliere investeringen.

Indien de schuldquotes met 10 % dalen, zouden de rentetarieven met 30 basispunten zakken. Deze rentedaling zou een groei van de particuliere investeringen met zich brengen, waardoor de voorraad fysiek kapitaal alsook de productie op lange termijn zouden kunnen toenemen.

GRAFIEK 10 IDEM GRAFIEK 9, IMPACT OP HET BBP TEGEN VASTE PRIJZEN VOLGENS AANWENDING VAN DE RENTEBESPARINGEN

(in %)



Bron: IMF, World Economic Outlook (oktober 2010).

Het IMF beklemtoont dat de verbetering van de productie in de onderzochte landen ook heilzaam is voor de rest van de wereld, die baat heeft bij een toename van de uitvoer naar die landen. Volgens de analyse van het IMF zou de kapitaalvoorraad aldus met 2,1 % worden uitgebreid in de bewuste landen, en met 1,6 % in de rest van de wereld.

Bovendien zouden door de rentedaling de rentelasten kunnen worden verminderd. Worden deze rentebesparingen aangewend om de belastingen op het arbeidsinkomen te verlagen, dan zal het arbeidsaanbod en bijgevolg ook de productie toenemen. Worden de rentebesparingen aangewend om de belastingen op de inkomens uit vermogen te verlagen, dan zouden de langetermijneffecten nog gunstiger kunnen uitvallen doordat in de private sector méér zou worden geïnvesteerd. Worden de besparingen daarentegen aangewend om de belastingen op het verbruik te verlagen of om de overheidsoverdrachten te verhogen, dan zou de productiegroei gematigder zijn.

Gedurende de eerste drie jaar van de consolidatie zouden de consolidatiekosten hoger uitvallen dan de winsten. Nadien zouden de winsten voor altijd uitstijgen boven de kosten van de begrotingssanering. Na vijf jaar zouden de door de consolidatie gegenereerde winsten precies de tijdens de eerste drie jaar geleden verliezen goedmaken. Op lange termijn zou het bbp 1,4 % hoger uitkomen in het eurogebied, de Verenigde Staten en Japan, en 0,8 % in de rest van de wereld.

Er zij beklemtoond dat in deze simulatie van het IMF geen rekening wordt gehouden met het positieve effect dat een schuldvermindering sorteert op de perceptie van het soevereine risico en, derhalve, op de risicopremie op overheidseffecten. Ook dit verloop zou op zijn beurt bijdragen tot een verlaging van de schuldfinancieringskosten en van de rentelasten, wat de positieve langetermijneffecten op de productie zou versterken en versnellen.

2.3 Invloed van de overheidsschuld op de inflatie

Een stijging van de overheidsschuld kan in bepaalde gevallen aanleiding geven tot een verhoging van het risico op inflatie. Als de overheidsschuld sterk oploopt, kan de overheid immers geneigd zijn de waarde ervan te verminderen door inflatie te creëren. Dit gebeurt ingeval de overheidsschuld wordt gemonetiseerd. Op dat ogenblik geeft de overheid schulden uit die door de centrale bank – meestal verplicht – worden aangekocht. Het geld dat de overheid hiervoor van de centrale bank ontvangt, wordt dus gebruikt ter financiering van het begrotingstekort.

Zodoende wordt de geldhoeveelheid fors opgedreven en ontstaat er een oplopende inflatie die kan uitmonden in hyperinflatie.

Alle periodes van hyperinflatie zijn trouwens tot dusver steeds op gang gebracht door een begrotingscrisis, die het gevolg kan zijn van oorlog, sterk negatieve economische schokken of wanbeleid. Een begrotingscrisis kan ervoor zorgen dat de overheid zich niet langer of nog uitsluitend tegen zeer hoge rentetarieven via de kapitaalmarkt kan financieren, waardoor ze haar schuld gaat monetiseren.

Indien de overheidsschuld toeneemt en de economische subjecten de kans dat de overheidsschuld wordt gemonetiseerd groter gaan inschatten, kunnen hierdoor de inflatieverwachtingen – en bijgevolg ook de huidige inflatie – worden opgedreven. In een dergelijk geval zou er, naast de reeds beschreven transmissiekanalen, een supplementaire negatieve invloed worden uitgeoefend op de economische bedrijvigheid.

Het feit of dit risico al dan niet wordt bewaarheid, hangt met name af van institutionele factoren. Zo kan de overheidsschuld niet worden gemonetiseerd als de monetaire financiering van de overheidsuitgaven of -tekorten bij wet verboden is, zoals het geval is in de Europese Unie. Ook de onafhankelijkheid van de centrale bank en een duidelijk mandaat dat gericht is op het handhaven van prijsstabiliteit, zijn belangrijk om het risico af te wenden dat een fors oplopende overheidsschuld aanleiding zou geven tot een versnelling van de inflatie.

In sommige ontwikkelings- of opkomende landen is een toename van de schuldquote gepaard gegaan met een stijging van de inflatie tijdens de periode na de Tweede Wereldoorlog. In de geavanceerde landen, daarentegen, heeft de hogere schuldquote tijdens die periode geen inflatoire druk teweeggebracht. Het bestaan van instellingen die losstaan van de regeringen om keuzes inzake monetair beleid te maken, en de opdracht van die instellingen om toe te zien op de inflatie, hebben in dit opzicht ongetwijfeld een determinerende rol gespeeld.

Onhoudbare overheidsfinanciën bemoeilijken hoe dan ook in sterke mate de monetairbeleidsvoering, die gericht moet zijn op prijsstabiliteit. Indien door een dergelijke situatie de inflatieverwachtingen zouden worden gevoed, zou een verkrapping van het monetair beleid in de vorm van hogere korte rentes onvermijdelijk kunnen worden. Bovendien zouden spanningen kunnen ontstaan tussen de centrale bank en de overheid, die door haar grote schuld uiterst gevoelig wordt voor de impact van rentestijgingen.

3. Strategieën om de overheidsschuld te verminderen

De accumulatie van overheidsschulden tot een historisch hoog peil is om verschillende redenen problematisch. Om te beginnen, geven de hoge en stijgende schuld niveaus aanleiding tot problemen inzake de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en tot solvabiliteitsrisico's. De daaruit voortvloeiende stijging van de risicopremie zorgt voor een verhoging van de leningskosten voor de landen. De financiële markten betwisten trouwens reeds de solvabiliteit van sommige landen, zoals Griekenland, Ierland en Portugal. Bovendien kan de door de toename van de overheidsschuld veroorzaakte rentestijging een ongunstige invloed hebben op de groei en de productiviteit op lange termijn, onder meer via een vertraging van de particuliere investeringen. Voorts zal de budgettaire impact van de vergrijzing het probleem van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën nog gaan verscherpen. Ten slotte kan de onzekerheid over die houdbaarheid van de overheidsfinanciën een rem zetten op het vermogen van het monetair beleid om de inflatieverwachtingen onder controle te houden en de reële economie in gunstige zin te beïnvloeden.

Bijgevolg is een consolidatie van de overheidsfinanciën in bijna alle geavanceerde landen onvermijdelijk. Daartoe zijn dringend geloofwaardige consolidatieprogramma's vereist. Niettemin kan de strategie verschillen van land tot land. Ze zal meer spoed vereisen en strenger zijn voor landen die te kampen hebben met hoge en toenemende risicopremies. Wanneer deze landen de consolidatie voor zich uit schuiven, zouden ze niet enkel de kosten van de financiering van de overheidsschuld, maar ook de macro-economische instabiliteit zien toenemen. Niet ingrijpen zou derhalve nog duurder uitvallen. Overheden met een zware schuldenlast moeten dus zo spoedig mogelijk aanpassingsprogramma's ten uitvoer leggen. Voor landen met lagere risicopremies is de consolidatie niet minder dringend, maar de aanpassing kan er geleidelijker verlopen.

Een uitstekende leidraad om de overheidsfinanciën opnieuw op een houdbaar pad te loodsen, is nog steeds de driedelige beleidsstrategie die in maart 2001 op de Europese Raad van Stockholm werd geformuleerd als antwoord op de uitdaging van de vergrijzing van de bevolking. Het gaat om een budgettaire strategie die gericht is op de afbouw van de overheidsschuld, de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en de productiviteit, en de hervorming van de pensioenstelsels en de gezondheids- en ouderenzorg.

Ten eerste moeten vrijwel alle geavanceerde landen opnieuw gezonde begrotingsposities bewerkstelligen en handhaven. In de meeste geavanceerde landen zouden de aanpassingsmaatregelen voornamelijk moeten bestaan

uit forse verlagingen van de overheidsuitgaven, aangezien deze de afgelopen jaren veeleer zijn toegenomen. Het terugdringen van sommige als productief beschouwde overheidsuitgaven, zoals die voor investeringen, onderzoek en innovatie of onderwijs, dient evenwel te worden vermeden. Gelet op de omvang van de begrotingsaanpak die in de meeste geavanceerde landen vereist is, zal het waarschijnlijk onvermijdelijk zijn eveneens consolidatiemaatregelen aan de ontvangstenzijde te nemen. De versteviging van de begrotingsinstellingen en -regels is een andere essentiële voorwaarde voor het welslagen van een consolidatie. Tegen die achtergrond vormt de versterking van het budgettaire kader van het eurogebied een positief signaal. Hierbij zal trouwens meer dan in het verleden aandacht worden besteed aan de overheidsschuld. Zo moeten landen met een brutoschuld van meer dan 60 % bbp het verschil tussen die beide variabelen met ten minste 1/20ste per jaar terugdringen.

Ten tweede moeten de landen zowel de arbeidsparticipatie als de arbeidsproductiviteit opvoeren. Op die manier zou het potentiële bbp immers naar een hoger peil worden getild, waardoor ook de budgettaire beleidsruimte zou verruimen. Onderwijs wordt hierbij als een bepalende factor beschouwd.

Ten derde moeten de landen passende hervormingen overwegen van de pensioen-, de gezondheidszorg- en de langetermijnzorgstelsels. De beperkingen in verband met de uitgaven voor de vergrijzing zullen immers zeer groot zijn in het licht van de demografische druk in tal van landen. Derhalve moeten strategieën worden uitgewerkt om de toename van die uitgaven te beheersen. In de geavanceerde landen, waar de druk zeer zwaar is, is het van cruciaal belang een explosie van die uitgaven op middellange termijn te voorkomen. Wat de pensioenuitgaven betreft, zouden in tal van geavanceerde landen hervormingen moeten plaatsvinden om de effectieve pensioenleeftijd op te trekken.

Conclusies

De financiële crisis heeft niet enkel een forse economische vertraging en een grote onzekerheid meegebracht, ze heeft in de meeste geavanceerde landen ook een verslechtering van de overheidsfinanciën tot gevolg gehad. Deze situatie, die wordt gekenmerkt door een explosieve toename van de overheidsschuld, is problematisch. In sommige landen geeft de stijging van het niveau van de overheidsschuld zelfs aanleiding tot solvabiliteitsrisico's. Bovendien zullen de aan de vergrijzing verbonden kosten het probleem van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën nog verscherpen.

In de meeste geavanceerde landen zijn derhalve schuldverminderingprogramma's vereist. De consolidatiemaatregelen dienen voornamelijk gericht te zijn op een vermindering van de uitgaven. Gelet op de omvang van de noodzakelijke aanpassing in de meeste geavanceerde landen zullen wellicht ook maatregelen nodig zijn om de ontvangsten te kunnen verhogen. De consolidatie is dringender voor de landen waarvan de solvabiliteit door de financiële markten wordt betwist en die te kampen hebben met hoge en toenemende risicopremies. Voor de andere landen kan de

aanpassing geleidelijker verlopen. Op korte termijn zouden de effecten van de consolidatie een vertraging van de economische bedrijvigheid kunnen veroorzaken. Op lange termijn zal de herbalancerings van de begroting echter ongetwijfeld gunstig uitvallen.

Momenteel hebben sommige landen reeds consolidatiemaatregelen genomen, terwijl andere landen – waaronder België – die maatregelen nog grotendeels moeten uittekenen.

Bibliografie

- Aiyagari S.R. en E.R. Mc Gratten (1998), « The optimum quantity of debt », *Journal of Monetary Economics*, 42 (3), 447–469, October.
- Balassone F., J. Cunha, G. Langenus, B. Manzke, J. Pavot, D. Prammer en P. Tommasino (2011), « Fiscal sustainability and policy implications for the euro area », *International Journal of Sustainable Economy*, 3 (2), Special issue on sustainable public finances in a turbulent global economy, 210-234.
- Baldacci E., S. Gupta en C. Granados (2009), *How effective is fiscal policy response in systemic banking crises?*, IMF, Working Paper 160, July.
- Baldacci E. en M.S. Kumar (2010), *Fiscal deficit, public debt and sovereign bond yields*, IMF, Working Paper 184, August.
- Baldacci E., S. Gupta en C. Mulas-Grandos (2010), *Restoring debt sustainability after crisis: Implications for the fiscal mix*, IMF, Working Paper 232, October.
- Blanchard O., J.-C. Choraqui, R.P. Hagemann en N. Sartor (1990), *The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question*, OECD Economic Studies 15, Autumn.
- Blanchard O. (2009), *Macroeconomics*, Pearson Prentice Hall, 5th edition.
- Blanchard O., G. Dell’Ariccia en M. Paolo (2010), *Rethinking macroeconomic policy*, IMF, Research Department, Staff Position Note SPN/10/03, February 12.
- Caner M., T. Grennes en F. Koehler-Geib (2010), *Finding the tipping point: When sovereign debt turns bad*, World Bank, Policy Research Working Paper 5391, July.
- Checherita C. en P. Rother (2010), *The impact of high and growing government debt on economic growth: An empirical investigation for the euro area*, ECB, Working Paper 1237, August.
- Corsetti G., K. Kuester, A. Meier en G. Mueller (2010), « Debt consolidation and fiscal stabilization of deep recessions », *American Economic Review*, 100 (2), 41-45, May.
- Corsetti G. (2010), *Fiscal consolidation as a policy strategy to exit the global crisis*, A VoxEU.org Publication, July 7.
- De Prest E., B. Eugène en L. Van Meensel (2010), « De strategieën en maatregelen gericht op het saneren van de overheidsfinanciën », NBB, *Economisch Tijdschrift*, 43-64, september.
- Dury D., G. Langenus, K. Van Cauter en L. Van Meensel (2009), « De economische relanceplannen », NBB, *Economisch Tijdschrift*, 63–78, september.
- Dury D. en L. Van Meensel (2008), « Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen », NBB, *Economisch Tijdschrift*, 73-90, juni.
- Elmendorf D. en G. Mankiw (1999), « Government debt » in Taylor J. en Woodford M. (ed.), *Handbook of Macroeconomics*, volume 1c, North Holland, Elsevier, 1615-1669.
- Europese Commissie (2010), *Public finances in EMU 2010*, European Economy, 4.
- IMF (2010a), *From stimulus to consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies*, Fiscal Affairs Department, April 30.

IMF (2010b), « Fiscal monitor: Navigating the fiscal challenges ahead », Fiscal Affairs Department, *World economic and financial surveys*, May 14.

IMF (2010c), *World Economic Outlook: Recovery, risk and rebalancing*, Economic and Financial Surveys, October.

IMF (2011), *Fiscal monitor update: Strengthening fiscal credibility*, Fiscal Affairs Department, January 27.

Kumar M.S. en J. Woo (2010), *Public debt and growth*, IMF, Fiscal Affairs Department, Working Paper 174, July.

Milesi-Ferretti G.M. en N. Roubini (1998), « On the taxation of human and physical capital in models of endogenous growth », *Journal of Public Economics*, 70 (2), November.

NBB (2002), « Beschouwingen bij de schuldratio van de overheid », *Economisch Tijdschrift*, III, 23-33.

Ostry J., A. Ghosh, J. Kim en M. Qureshi (2010), *Fiscal space*, IMF, Research Department, Staff Position Note SPN/10/11, September 1.

Persson T. en G. Tabellini (1999), « Political economics and macroeconomic policy » in Taylor J. en Woodford M. (ed.), *Handbook of Macroeconomics*, volume 1c, North Holland, Elsevier, 1397-1482.

Reinhart C en K. Rogoff (2010a), *Growth in a time of debt*, NBER, Working Paper 15639, January.

Reinhart C. en K. Rogoff (2010b), *From financial crash to debt crisis*, NBER, Working Paper 15795, March.

De Europa 2020-strategie

P. Heuse

H. Zimmer

Algemene inleiding

De economische en financiële crisis heeft de economieën van de lidstaten van de Europese Unie zwaar getroffen, hun structurele tekortkomingen beklemtoond, de euro verzwakt en de geloofwaardigheid van de Economische en Monetaire Unie ter discussie gesteld. Om die euvelen te verhelpen, hebben de Europese autoriteiten besloten een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie uit te werken en hebben ze hun bestuursmodel grondig hervormd.

Zo maakte de Lissabon-strategie voor de groei en de werkgelegenheid in 2010 plaats voor de Europa 2020-strategie. Deze laatste definieert vijf kerndoelstellingen om een krachtiger groei te bewerkstelligen en meer banen te creëren. Aangezien ze gericht is op een heroriëntering van het beleid inzake crisisbeheer naar structurele hervormingen op middellange en lange termijn, beoogt ze het concurrentievermogen van de Belgische economie, de productiviteit, het groeipotentieel, de sociale cohesie en de economische convergentie te versterken.

Tegelijkertijd zet de EU zich in voor een steviger coördinatie van en een strenger toezicht op het beleid. De bestaande controlemechanismen werden uitgebreid en er werden nieuwe ingevoerd, met name op het gebied van de macro-economische onevenwichtigheden. Daarnaast werd begin 2011 het Europees semester ingevoerd, dat is één enkele kalender die geldt voor alle toezichtmechanismen. Deze kalender dient de coherentie te verstevigen tussen het economisch, het sociaal en het budgettair gedeelte van het ten uitvoer gelegde beleid, enerzijds, en tussen het optreden van Europa en dat van de lidstaten, anderzijds.

Het eerste hoofdstuk van dit artikel is een toelichting bij de basisprincipes van de Europa 2020-strategie. In het tweede hoofdstuk wordt het nieuwe door de EU aangenomen bestuursmodel beschreven alsook de wijze waarop de instrumenten zorgen voor een coherent geheel. Het derde hoofdstuk behandelt de door de lidstaten in het kader van de Europa 2020-strategie aangegane verbintenissen, zoals ze zijn opgenomen in de voor 2011 opgestelde nationale hervormingsprogramma's.

1. Naar een nieuwe visie op de Europese economie: de Europa 2020-strategie

De Europese constructie is afgebakend met initiatieven die gericht zijn op het coördineren van de inspanningen op de politieke actierreinen die voornamelijk tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. In de loop van de jaren negentig werden aldus verschillende coördinatieprocedures ingevoerd, waaronder de in 1996 ingestelde globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) die moesten zorgen voor de economische convergentie van de economieën die op de euro zouden overgaan. Het in 1997 gelanceerde proces van Luxemburg institutionaliseerde de Europese werkgelegenheidsstrategie die enkele jaren eerder werd geprefigureerd door de goedkeuring, op de Europese Raad van Essen, van vijf kerndoelstellingen voor de werkgelegenheid met de bedoeling de werkloosheid op Europees niveau significant terug te dringen en de noodzakelijke hervormingen op de nationale arbeidsmarkten te harmoniseren. Het in 1996 ingevoerde Cardiff-proces zou de structurele hervormingen coördineren. Ten slotte effent het Keulen-proces sedert 1999 het pad voor de macro-economische dialoog.

Vanaf 2000 werden deze Europese initiatieven overkoepeld door de Lissabon-strategie, die tot doel had in tien jaar tijd van Europa « de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld » te maken « die in staat zal zijn een duurzame economische groei te verwezenlijken in combinatie met een kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de werkgelegenheid en een hechtere sociale samenhang ». Het betrof een algehele strategie, die de eerdere sectorale strategieën bundelde. Ze was gericht op het moderniseren van het Europees sociaal model, het bevorderen van structurele hervormingen ter versterking van het concurrentievermogen, het leggen van de grondslagen voor een kennismaatschappij en het verbeteren van de groeivoorzichten door een passende economische beleidsmix. Ze berustte op richtsnoeren en gemeenschappelijke doelstellingen, een op een aantal indicatoren gebaseerd multilateraal toezicht en het voorleggen van landenrapporten waarin het gevoerde beleid werd toegelicht.

Toen de Lissabon-strategie in 2005 tussentijds door de Commissie werd geëvalueerd, betreurde deze laatste de veelheid aan prioriteiten en het gebrek aan coördinatie en werd de noodzaak beklemtoond om de strategie te heroriënteren naar groei en werkgelegenheid. De vernieuwde Lissabon-strategie beoogde dan ook de integratie te versterken door één enkele coherente strategische visie op de Europese opgaven voor te leggen en de inspanningen van de lidstaten inzake een aantal prioritaire acties te kanaliseren. Ze nam concreet gestalte in de goedkeuring van 24 geïntegreerde richtsnoeren die zowel betrekking hadden op het werkgelegenheidsbeleid als op het macro- en micro-economisch beleid.

De structurele moeilijkheden van de EU – ontoereikende groei en productiviteit, onvoldoende participatie van de bevolking aan de arbeidsmarkt, te beperkte aandacht voor de met de vergrijzing gepaard gaande druk – bleven niettemin bestaan, terwijl zich nieuwe bekommernissen aandienen, met name de toegenomen concurrentie van de opkomende economieën en de problemen gerelateerd aan de klimaatverandering en aan het beheer van de natuurlijke hulpbronnen. Voorts heeft de crisis van 2008 de financiële sector verzwakt en de inspanningen die de afgelopen jaren inzake begrotingsaanpak zijn geleverd, deels tenietgedaan.

In die context werd de Europa 2020-strategie uitgewerkt. Deze strategie is bedoeld om zowel de EU te versterken door de crisis snel te boven te komen als te zorgen voor een « slimme, duurzame en inclusieve » groei teneinde

het hoofd te bieden aan de zwaarste problemen op lange termijn, namelijk de internationale concurrentie en de vergrijzing van de bevolking. Precies zoals de Lissabon-strategie, berust de Europa 2020-strategie op enkele geïntegreerde richtsnoeren – ditmaal zijn er dat tien – en quasi-bindende kerndoelstellingen, evenwel geringer in aantal. Door middel van een versterkt multilateraal toezicht, streeft deze strategie ernaar de tekortkomingen van de vorige strategie te corrigeren, voornamelijk wat de nationale zeggenschap betreft op het vlak van de doelstellingen en inzake de tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen die vereist zijn om die doelstellingen te bereiken.

De principes waar de Europa 2020-strategie op is gebaseerd, worden toegelicht in de mededeling van de Europese Commissie van 3 maart 2010⁽¹⁾. Ze werden tijdens de Europese top van maart 2010 besproken en goedgekeurd door de staatshoofden en regeringsleiders. De Europa 2020-strategie werd aangenomen door de Europese Raad in juni 2010.

1.1 Naar slimme, duurzame en inclusieve groei

De Europa 2020-strategie is erop gericht van de EU een « slimme, duurzame en inclusieve » economie te maken. Deze drie prioriteiten zijn kenmerkend voor het beeld van de sociale markteconomie dat de EU na de crisis voor ogen heeft. Ze worden onderverdeeld in zeven kerninitiatieven, transversale actierreinen die een kwaliteitsontwikkeling van de groei en de werkgelegenheid moeten ondersteunen.

Ieder kerninitiatief kwam aan de orde in een mededeling van de Commissie in de jaren 2010 en 2011. Voor ieder initiatief zijn werkterreinen bepaald, zijn de obstakels en de verwachte vooruitgang beklemtoond, en zijn doelstellingen geformuleerd – in de vorm van concrete acties die op nationaal, Europees en/of internationaal niveau moeten worden gevoerd – alsook prioriteiten, bestuursregels en eventueel indicatoren van de geboekte vooruitgang.

1.1.1 Slimme groei

Het nastreven van « slimme » groei houdt in dat de EU vooruitgang boekt op het vlak van innovatie en onderwijs. Het gaat er met name om de achterstand in te halen die inzake onderzoek en ontwikkeling (O&O) is opgelopen ten opzichte van de concurrerende economieën, dit teneinde het concurrentievermogen van de Europese economie te verbeteren. De concurrentiehandicap is tegelijkertijd toe te schrijven aan onvoldoende investeringen inzake O&O,

(1) EC (2010a).

aan te geringe omzetting van de onderzoeksresultaten in gecommmercialiseerde producten en diensten, en aan niet-optimale aanwending van de mogelijkheden geboden door de informatie- en communicatietechnologie (ICT), ongeacht of het gaat om ondernemingen of om particulieren. Om die redenen werd zowel het initiatief voor innovatie als het initiatief voor de digitale samenleving genomen. Tegelijkertijd impliceert « slimme » groei dat de werknemers, meer bepaald de jongeren, over de nodige vaardigheden beschikken om dat groeipotentieel te benutten. Het initiatief « jeugd in beweging » mikt op een uitstekende opleiding, vooral in het hoger onderwijs, en op een geslaagde doorstroming van de school naar de arbeidsmarkt.

1.1.1.1. « Innovatie-Unie⁽¹⁾ »

Dit initiatief omvat een aantal acties die bestemd zijn om de algemene voorwaarden inzake onderzoek en innovatie te verbeteren, teneinde de levenskwaliteit te verhogen en het Europees sociaal model te vrijwaren.

Deze acties betreffen het onderwijs (het bevorderen van kwaliteitsonderwijs en het ontwikkelen van vaardigheden), de omkadering (het tot stand brengen van een Europese onderzoeksruimte) en de financiering (het optimaal aanwenden van de in O&O geïnvesteerde bedragen, het vermijden van versnippering). Bovendien beogen ze de transmissie van de onderzoeksresultaten en de concrete omzetting ervan in innovatie, met name via het in 2008 opgericht Europees Instituut voor Innovatie en Technologie.

Om de obstakels te ruimen die het omzetten van ideeën in producten en diensten in de weg staan, moeten innoverende ondernemingen (vooral kmo's) meer toegang krijgen tot financiering door de overheid en de private sector, moet een gunstig regelgevend en normatief kader worden gecreëerd (gemeenschappelijke innovatiemarkt, Europees octrooi) en dient de toegang tot de resultaten van het openbaar onderzoek alsook de overdracht van technologie te worden vergemakkelijkt. In sommige domeinen, met name gezond oud worden en eco-innovatie, is de Commissie overigens van plan innovatiepartnerschappen op te zetten.

De follow-up van dat initiatief gebeurt via een tweemaal gepubliceerd rapport over het concurrentievermogen van de « Innovatie-Unie⁽²⁾ ». De eerste editie dateert van juni 2011. In het rapport worden, aan de hand van een boordtabel die een geheel van vooruitgangsindicatoren omvat, de sterke en zwakke punten van het beleid van de lidstaten inzake onderzoek en innovatie geanalyseerd.

De Commissie heeft voorts een werkgroep opgericht die een indicator moet uitwerken aan de hand waarvan het aandeel van de snelgroeiende innoverende ondernemingen in de economie wordt gemeten en die het mogelijk maakt de resultaten van de Europese Unie te vergelijken met die van de voornaamste partners. Die nieuwe indicator zal vanaf 2012 deel uitmaken van de kerndoelstellingen, net zoals de doelstelling om een bedrag van 3 % bbp te investeren in O&O.

1.1.1.2. « Een digitale agenda voor Europa⁽³⁾ »

Deze strategie heeft tot doel het potentieel inzake groei en cohesie van de ICT zo goed mogelijk te ontwikkelen.

Na een brede publieke consultatie heeft de Commissie zeven actierreinen afgebakend:

- het ontwikkelen van een digitale gemeenschappelijke markt;
- het harmoniseren van de normen en het bevorderen van de interoperabiliteit;
- het zorgen voor digitale beveiliging en het bestrijden van cybercriminaliteit;
- het bevorderen van snel internet;
- het stimuleren van O&O in de ICT;
- het verbeteren van de digitale geletterdheid en de digitale vaardigheden;
- het benutten van de voordelen van de ICT om het dagelijks leven te verbeteren en de maatschappelijke uitdagingen aan te gaan.

Voor elk van deze domeinen heeft de Commissie een aantal concrete maatregelen geformuleerd (in totaal een honderdtal); aan sommige ervan is een agenda gekoppeld. Ook de internationale dimensie van de digitale agenda wordt in acht genomen, met name via het sluiten van akkoorden ter bevordering van de e-handel en de bescherming van de rechten van de intellectuele eigendom.

1.1.1.3. « Jeugd in beweging⁽⁴⁾ »

Dit initiatief heeft tot doel jongeren beter op te leiden en hun inschakeling op de arbeidsmarkt vlotter te laten verlopen.

(1) EC (2010d).

(2) Ter vervanging van het vroegere rapport over wetenschap, technologie en concurrentievermogen.

(3) EC (2010b).

(4) EC (2010c).

De overwogen maatregelen berusten op vier pijlers:

- het moderniseren van de onderwijs- en opleidingsstelsels ter bevordering van eersterangskwaliteit en het verwerven van kernvaardigheden (het voortijdig schoolverlaten moet vaker worden voorkomen, er moeten kwaliteitsadviezen inzake keuzevoorlichting worden verstrekt, de schoolprogramma's moeten worden aangepast aan de op de arbeidsmarkt vereiste bekwaamheden, het aanleren en de erkenning van niet-formele en informele bekwaamheden moeten worden bevorderd, enz.);
- het verruimen van de toegang tot en het aantrekkelijker maken van het hoger onderwijs (het financieren van personen die traditioneel verder afstaan van het hoger onderwijs, het bevorderen van de mobiliteit van de studenten tussen instellingen, het waarborgen van de kwaliteit van de informatie over de onderzoeksprogramma's en -mogelijkheden, het ontwikkelen van een indicator om de prestaties van de universiteiten te toetsen, enz.);
- het bevorderen van de transnationale mobiliteit van jongeren, zowel tijdens hun opleiding als wanneer ze reeds aan het werk zijn (alle jongeren moeten de mogelijkheid krijgen tijdens hun curriculum in het buitenland te studeren of een opleiding in het buitenland te volgen; er moet een Europese kaart «jongere in beweging» worden gecreëerd teneinde jongeren beter te integreren buiten hun land van oorsprong; hetzelfde geldt voor een Europees paspoort van de vaardigheden dat bestemd is om de niet-formele verworvenheden te valoriseren; het Europees Waarnemingscentrum voor vacatures moet verder worden ontwikkeld);
- het verwerven van een eerste baan moet worden vergemakkelijkt (zowel in het land van oorsprong als in het buitenland) door aan het begin van de beroepsloopbaan te voorzien in een aangepaste begeleiding.

1.1.2 Duurzame groei

Duurzame groei betekent dat de EU een daling van het energieverbruik nastreeft, niet alleen om de afhankelijkheid van energie te verminderen, maar ook om de weerslag te temperen die de menselijke bedrijvigheid heeft op het milieu in het algemeen en op de klimaatopwarming in het bijzonder. De EU heeft een initiatief uitgewerkt voor het rationeel gebruiken van energie en voor het ontwikkelen van ecologische technologie, mogelijke bronnen van groei en werkgelegenheid. In deze context van veranderende energiebronnen is het ook van belang te kunnen terugvallen op een concurrerende en weinig vervuulende

industriële speerpuntsector, wat het onderwerp is van het initiatief inzake industrieel beleid.

1.1.2.1 «Efficiënt gebruik van hulpbronnen⁽¹⁾»

Dit initiatief heeft als doel de overgang naar een koolstofarme economie te bevorderen door de groei los te koppelen van de natuurlijke hulpbronnen.

Er wordt in vier richtingen gewerkt:

- de economische prestaties versterken en tegelijk het hulpbronnengebruik verminderen;
- nieuwe kansen voor economische groei en grotere innovatie creëren en het concurrentievermogen van de EU versterken;
- zorgen voor de continuïteit van de voorziening met essentiële hulpbronnen;
- de klimaatverandering bestrijden en de milieueffecten van het gebruik van hulpbronnen beperken.

Tegen die achtergrond is het zaak de synergie tussen het beleid en tussen de sectoren optimaal te benutten en rekening te houden met alle belangen (inclusief de positieve en negatieve afgeleide effecten) die bij de invoering van een maatregel op het spel staan. Die afweging moet de transparantie van de kosten bevorderen. Indien ze wordt toegepast op het niveau van de producten en diensten, is ze in staat de consument beter te informeren en, derhalve, zijn keuze te sturen in de richting van initiatieven met de geringste maatschappelijke gevolgen.

Dit initiatief beoogt vooral het creëren van een juridisch kader dat er moet voor zorgen dat de langetermijnstrategieën op het vlak van met name energie, klimaatverandering, onderzoek en innovatie, industrie, transport, landbouw, visserij en milieu bijdragen tot een efficiënter gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, in het bijzonder energie. Dat juridisch kader zal de vorm aannemen van gecoördineerde *roadmaps* in verschillende domeinen; het is onder meer de bedoeling een zuinig Europees transportstelsel in het leven te roepen. De maatregelen voor de middellange termijn, waarvan sommige reeds op de agenda van 2011 staan (met name de herziening van het waterbeleid, het beleid inzake biodiversiteit en de voorziening met grondstoffen), moeten in die logica worden ingepast.

1.1.2.2 «Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering⁽²⁾»

Het industriebeleid is gericht op het vrijwaren en versterken van het concurrentievermogen met inachtneming van de vereisten die aan duurzame ontwikkeling verbonden zijn.

(1) EC (2011b).

(2) EC (2010e).

In het kader van dit initiatief worden de Europese strategieën en beleidsmaatregelen getoetst aan de gevolgen ervan voor het concurrentievermogen van de industrie inzake kosten, prijzen en innovatie. Die horizontale aanpak wordt aangevuld met een sectorale aanpak (waarbij de supranationale dimensie en de onderlinge afhankelijkheid van de activiteiten in aanmerking worden genomen). Bijzondere aandacht gaat uit naar de productieketen en naar de levenscyclus van het product, vanaf de productie-infrastructuur tot de klantenservice na verkoop, vanaf de grondstof tot de recycling. Er wordt eveneens gedacht aan de ontwikkeling van een grondstoffenstrategie teneinde de voorziening met en het duurzaam beheer van grondstoffen te verzekeren.

Er zijn eveneens verschillende initiatieven gepland om de randvoorwaarden van de industriële activiteit te verbeteren (vermindering van de administratieve lasten, verruiming van de toegang tot financiering – vooral voor kmo's –, versterking van de Europese standaardisatie, ondersteuning en verspreiding van de innovatie – met name in de energiebesparende technologieën –, enz.).

1.1.3 Inclusieve groei

De aan de gang zijnde demografische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de afhankelijkheidsgraad, die het aantal niet-werkenden vergelijkt met de werkenden, beduidend toeneemt. Het initiatief voor nieuwe vaardigheden en banen is bedoeld om de voorwaarden te scheppen opdat personen op arbeidsleeftijd zo veel mogelijk aan de arbeidsmarkt zouden participeren, dit door in te werken zowel op de arbeidsvoorwaarden als op de vaardigheden en de kwalificaties van de werknemers. Het platform tegen sociale uitsluiting, van zijn kant, moet ervoor zorgen dat het opnieuw vinden van een baan – de factor voor integratie bij uitstek – gemakkelijker wordt en dat de ongelijkheden worden teruggeschoefd.

1.1.3.1 «Een strategie voor nieuwe vaardigheden en banen⁽¹⁾»

Dit initiatief past in het kader van de doelstelling om de werkgelegenheidsgraad op te trekken via een aantal aandachtspunten en concrete acties waarmee beoogd wordt:

- de flexibiliteit en de zekerheid op de arbeidsmarkt te versterken en de segmentatie ervan te verminderen (er moet worden voorzien in flexibele en betrouwbare contractuele bepalingen, bijvoorbeeld door het invoeren van één enkele arbeidsovereenkomst; er moet een beleid van levenslang leren worden opgezet waarbij de kosten efficiënt worden gespreid en waarbij de meest kwetsbare werknemers worden begunstigd; werkzoekenden moeten beter worden begeleid; de werkloosheidsuitkeringen moeten worden aangepast);

- de nodige kwalificaties en vaardigheden te ontwikkelen om vandaag en morgen een baan uit te oefenen (er moeten monitoring tools inzake vaardigheden worden ontwikkeld; de stelsels voor de erkenning van de beroepskwalificaties dienen te worden geharmoniseerd; er moet worden voor gezorgd dat iedereen een opleiding kan volgen die specifieke en transversale vaardigheden combineert waardoor de toegang tot de werkgelegenheid wordt bevorderd; de geografische mobiliteit van de werknemers moet worden gestimuleerd en het werkgelegenheidspotentieel van de migranten moet worden benut);
- de kwaliteit van de banen en de arbeidsomstandigheden dienen te worden verbeterd;
- de noodzakelijke voorwaarden voor werkgelegenheidscreatie moeten worden geschapen (vermindering van de lasten op arbeid, verlichting van de administratieve verplichtingen).

1.1.3.2 «Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting⁽²⁾»

Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting is bedoeld om de lidstaten, de Europese instellingen en de andere betrokken partijen te mobiliseren rond de doelstelling inzake terugdringing van de armoede in een context waarin beperkte overheidsbegrotingen er zullen toe verplichten de middelen optimaal aan te wenden en nieuwe vormen van sociale insluiting te ontwikkelen. Voorts moeten de verschillen tussen de regio's van de EU worden verkleind door in de meest kansarme regio's groei- en werkgelegenheidsbevorderende investeringen te stimuleren.

De Commissie heeft de hieronder volgende interventiereinen bepaald:

- ingrijpen op het niveau van het beleid in zijn totaliteit, meer bepaald door ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt, de sociale bescherming en de essentiële diensten (gezondheid, huisvesting, onderwijs) vlotter toegankelijk worden;
- meer en doeltreffender gebruik maken van de EU-fondsen ter ondersteuning van sociale inclusie en tot bestrijding van discriminatie;
- bevordering van sociale innovatie;
- in partnerschap werken en aanwending van de mogelijkheden van de sociale economie;
- intensievere beleidscoördinatie tussen de lidstaten.

(1) EC (2010f).

(2) EC (2010g).

De geboekte vooruitgang zal ieder jaar worden geëvalueerd tijdens een vergadering waar de betrokken partijen aan deelnemen. De goede praktijken zullen worden belicht in het kader van een procedure voor wederzijds leren.

1.2 Vijf kerndoelstellingen

In tegenstelling tot de vele doelstellingen die werden bepaald in het kader van de Lissabon-strategie, spitst de Europa 2020-strategie zich toe op een beperkt aantal cijfermatige doelstellingen, die betrekking hebben op vier gebieden waarop de EU haar inspanningen wil richten: het optrekken van de werkgelegenheidsgraad, kennis en innovatie, een duurzame economie en de verbetering van de sociale insluiting.

Het gaat erom:

- 1) de totale werkgelegenheidsgraad van vrouwen en mannen van 20 tot 64 jaar tegen 2020 op te trekken tot 75 %, dankzij een stijging van de arbeidsmarktaandeelname van jongeren, oudere werknemers en laaggeschoolden, en een betere integratie van de legale migranten;
- 2) inzake innovatie, het gezamenlijke niveau van de overheidsinvesteringen en de particuliere investeringen in O&O in 2020 te verhogen tot 3 % van het bbp;
- 3) inzake onderwijs, het aantal voortijdige schoolverlaters terug te brengen tot minder dan 10 % en het aantal personen in de leeftijdsgroep 30-34 jaar met een diploma van hoger onderwijs of een gelijkwaardig niveau te vermeerderen tot minstens 40 %;
- 4) inzake klimaat en energie, de uitstoot van broeikasgasen met minstens 20 % te reduceren ten opzichte van 1990, het aandeel van de hernieuwbare energie in het totaal energieverbruik te vermeerderen tot 20 % en de energie-efficiëntie met 20 % te verhogen (doelstellingen « 20/20/20 »);
- 5) de sociale insluiting te bevorderen, met name door de armoede te verminderen, zodat het aantal mensen voor wie armoede of sociale uitsluiting dreigt, in het geheel van de EU met 20 miljoen daalt⁽¹⁾.

(1) De bevolking voor wie armoede en uitsluiting dreigen, wordt bepaald aan de hand van drie indicatoren: het relatief armoederisico, het ernstig materieel gemis en het feit deel uit te maken van een huishouden met geringe arbeidsintensiteit (voor nadere bijzonderheden, zie deel 3.5). De lidstaten kunnen hun nationale doelstellingen kiezen aan de hand van de indicatoren die ze, gezien hun specifieke situatie, het meest passend achten.

De energiedoelstellingen waren reeds bepaald in de wetgevende teksten van de EU en impliceren een spreiding van de lasten over de lidstaten. Voor het overige werden de landen ertoe opgeroepen, in overleg met de Commissie en gelet op hun uitgangspositie en hun specifieke situatie, hun eigen streefcijfers en nationale trajecten te bepalen, conform de nationale besluitvormingsprocedures.

1.3 Een algemene mobilisering om de doelstellingen van de strategie te bereiken

Een aantal EU-instellingen (Parlement, Raad, Commissie), de sociale partners, de regionale en lokale autoriteiten en de andere betrokken partijen worden opgeroepen tot samenwerking teneinde de legitimiteit van de strategie te versterken, zodat de inspanningen van alle niveaus bijdragen tot het verwezenlijken van de vijf kerndoelstellingen die op lange termijn voor de EU zijn vastgelegd.

Tegelijkertijd moeten alle beleidsmiddelen en transversale instrumenten waarover de EU beschikt, ten dienste worden gesteld van de Europa 2020-strategie teneinde sneller vooruitgang te boeken in de prioritaire domeinen. Het gaat er met name om de werking van de markten te verbeteren, zowel intern (gemeenschappelijke markt, mededingingsbeleid) als extern (partnerschap met andere landen of groepen van landen, het creëren van een internationaal regelgevend kader voor sommige veelbelovende gebieden zoals de ecologische technologieën en producten en de hoogtechnologie). Bovendien moet de begroting van de EU ten dienste van de groei en de werkgelegenheid worden gesteld, dit via programma's die worden ondersteund door de structuurfondsen, die de financieringskanalen bij uitstek zijn om de strategische doelstellingen te bereiken. Het betreft respectievelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (correctie van de regionale onevenwichtigheden), het Cohesiefonds (economisch en sociaal inhaalproces van de achterblijvende landen) en het Europees Sociaal Fonds (verbetering van de arbeidsplaatsen en ontwikkeling van de werkgelegenheidskansen).

2. Het nieuw Europees bestuursmodel

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dat op 1 december 2009 in werking trad, legt de fundamenten voor het Europees bestuur. Het bepaalt met name de materies waarvoor de EU over eigen bevoegdheden beschikt, en die waarvoor ze over gedeelde bevoegdheden beschikt. Het institutionaliseert, indien van toepassing, de coördinatie- en toezichtmechanismen voor het beleid van de lidstaten.

Aangezien de oude toezichtmechanismen hun grenzen hadden bereikt, besloot de Europese Raad in juni 2010 het economisch beleid beter te coördineren en de basis te leggen voor een versterkt bestuur. Hij bepaalde enkele leidraden die gericht waren op, onder meer, een verstrenging van het stabiliteits- en groeipact (SGP) en de invoering van een macro-economisch toezichtkader. Daaruit resulteert een nieuwe, op drie pijlers gebaseerde toezichtstructuur die wordt ondersteund door de invoering van een gemeenschappelijke kalender, het «Europees semester», bedoeld om de politieke acties in de budgettaire en economische sfeer efficiënter te coördineren.

2.1 Institutionele fundamenten

In tegenstelling tot het monetair beleid, dat tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoort voor de landen die de euro hebben aangenomen, vallen het economisch, het sociaal en het werkgelegenheidsbeleid onder de gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en haar lidstaten. Artikel 5, lid 1, van het VWEU stelt dat «de lidstaten hun economisch beleid binnen de Unie coördineren. Daartoe stelt de Raad maatregelen vast, met name globale richtsnoeren voor dat beleid». Lid 2 stelt dat «de Unie maatregelen neemt om te zorgen voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, met name door de richtsnoeren voor dat beleid te bepalen». Lid 3, ten slotte, stelt dat «de Unie initiatieven kan nemen ter coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten». De bijzondere en meer algemene bepalingen van artikel 136 van het VWEU zijn van toepassing op de landen van het eurogebied.

Het VWEU voorziet voorts in de coördinatiemechanismen voor dat beleid, respectievelijk in artikel 121 voor het economisch beleid, in artikel 126 voor de begrotingsdiscipline (dat het mechanisme voor het toezicht op de buitensporige overheidstekorten instelt, en dat in de nabije toekomst bepalingen zal bevatten met betrekking tot het Europees Stabiliteitsmechanisme) en in artikel 148 voor het werkgelegenheidsbeleid. De coördinatiemechanismen voor het sociaal beleid, daarentegen, zijn niet door het VWEU ingesteld. In dat kader wordt een beroep gedaan op de open coördinatiemethode die, via een uitwisseling van de goede praktijken en de collegiale toetsing van het

nationaal beleid, de structurele hervormingen die in de lidstaten ten uitvoer worden gelegd, met elkaar probeert te verenigen.

2.2 Geïntegreerde richtsnoeren

Samen met de richtsnoeren voor de werkgelegenheid (RW) vormen de globale richtsnoeren voor het economische beleid (GREB), die een leidraad vormen voor het nationaal macro-economisch beleid en voor de nationale micro-economische hervormingen, het basisinstrument voor de coördinatie van het economisch en sociaal beleid van de EU. Krachtens artikel 148 van het VWEU, moeten de RW's verenigbaar zijn met de GREB's. Hoewel ze afzonderlijk werden goedgekeurd – de eerste in het kader van de EPSCO-Raad⁽¹⁾, de tweede in het kader van de ECOFIN-Raad⁽²⁾ –, vormen de RW's en de GREB's samen de geïntegreerde richtsnoeren die aangeven welke prioritaire acties de lidstaten moeten ondernemen.

Ter vereenvoudiging en ten behoeve van de leesbaarheid werd, in overeenstemming met de doelstellingen van het nieuw Europees bestuur, het aantal in 2010 goedgekeurde geïntegreerde richtsnoeren sterk beperkt. De aanbeveling die in juli 2010⁽³⁾ door de ECOFIN-Raad werd aangenomen, telt zes GREB's, terwijl de beslissing van de EPSCO-Raad, die in oktober van hetzelfde jaar werd bekrachtigd⁽⁴⁾, vier RW's telt. Ter vergelijking: de in 2008 goedgekeurde geïntegreerde richtsnoeren voor de periode 2008-2010 telden zestien GREB's en acht RW's.

De in 2010 goedgekeurde geïntegreerde richtsnoeren bepalen dat de maatregelen moeten worden genomen die nodig zijn om, in het kader van de GREB, het volgende te realiseren:

- 1) de kwaliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarborgen;
- 2) macro-economische onevenwichtigheden verhelpen;
- 3) onevenwichtigheden in de eurozone beperken;
- 4) de steun aan O&O en innovatie optimaliseren, de kennisdriehoek intensiveren en het potentieel van de digitale economie benutten;
- 5) zuinig omgaan met hulpbronnen en de uitstoot van broeikasgassen beperken;
- 6) het ondernemings- en consumentenklimaat verbeteren, en de industriële basis ontwikkelen voor een optimaal functioneren van de interne markt.

(1) De EPSCO-Raad bestaat uit de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken van de EU.

(2) De ECOFIN-Raad bestaat uit de ministers van Economie en Financiën van de EU.

(3) EU (2010a).

(4) EU (2010b).

In het kader van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid, moeten de inspanningen gericht zijn op:

- 7) de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en mannen opvoeren, de structurele werkloosheid terugdringen en de arbeidskwaliteit bevorderen;
- 8) een geschoolde beroepsbevolking ontplooiën die in de behoeften van de arbeidsmarkt voorziet, en een leven lang leren bevorderen;
- 9) de kwaliteit en de prestaties van de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus verbeteren, en deelname aan hoger of gelijkwaardig onderwijs vergroten;
- 10) sociale integratie bevorderen en de armoede bestrijden.

(1) Taskforce economische governance (2010).

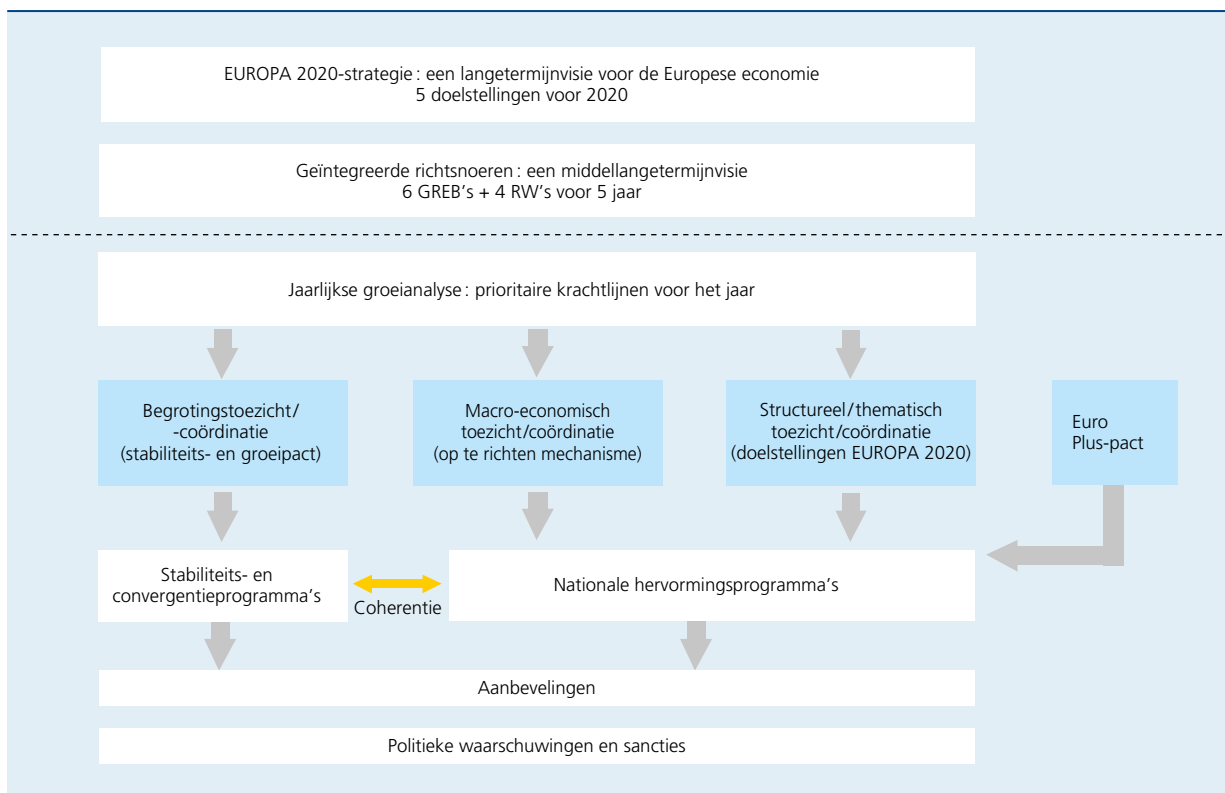
Er zij opgemerkt dat één van de in 2010 goedgekeurde RW's uitdrukkelijk het sociaal beleid beoogt. Daarnaast omvatten de geïntegreerde richtsnoeren tevens de vijf kerndoelstellingen die in het kader van de Europa 2020-strategie werden vastgelegd inzake innovatie (GR 4), duurzame ontwikkeling (GR 5), werkgelegenheid (GR 7), onderwijs (GR 9) en sociale integratie (GR 10).

Hoewel het VWEU voorziet in een jaarlijkse bijwerking van de richtsnoeren, is de Raad overeengekomen ze stabiel te houden tot in 2014, teneinde ze de tijd te laten effect te hebben vooraleer ze, indien nodig, aan te passen.

2.3 Coördinatiemechanismen

De economische en financiële crisis heeft beklemtoond hoe groot de noodzaak is om het beleid te coördineren en de follow-up van de geboekte vooruitgang te versterken. Met deze doelstellingen voor ogen heeft de Taskforce economische governance zijn werkzaamheden verricht. In zijn eindverslag⁽¹⁾, dat in oktober 2010 werd gepubliceerd, werden de coördinatiemechanismen fundamenteel gewijzigd. Een aantal bestaande mechanismen

GRAFIEK 1 STRUCTUUR VAN DE BELEIDSCOÖRDINATIE- EN TOEZICHTMECHANISMEN IN HET KADER VAN DE EUROPA 2020-STRATEGIE



Bronnen : EC, NBB.

zullen versterking behoeven, terwijl ook nieuwe convergentie-instrumenten worden of weldra zullen worden geïntroduceerd.

Het toezicht is voortaan opgebouwd rond een driepijlerstructuur. De eerste pijler berust op het stabiliteits- en groeipact (SGP) en heeft betrekking op het begrotings-toezicht. De tweede, nog op te richten, pijler zal het macro-economisch toezicht institutionaliseren. De derde pijler betreft het toezicht op de structurele hervormingen, en onderzoekt de geboekte vooruitgang in het kader van de vijf kerndoelstellingen van de Europa 2020-strategie.

Behalve deze drie kanalen is er nog het Euro Plus-pact, dat voorziet in een versterkt toezicht voor de lidstaten van het eurogebied en voor de andere ondertekenende landen. Voorts worden de toezichtprocedures ondersteund door het Europees semester.

2.3.1 Begrotingstoezicht: het stabiliteits- en groeipact

Het tijdens de Europese top van Amsterdam in juni 1997 goedgekeurde SGP is het instrument waarmee de landen van de EU zich hebben toegeerust om de begrotingsdiscipline te waarborgen en om het ontstaan van buitensporige overheidstekorten te vermijden. Het verplicht de lidstaten om op termijn een begroting te hebben die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, en het draagt zodoende bij tot de monetaire stabiliteit van de EU.

Het SGP omvat een preventief gedeelte en een correctief gedeelte. Het multilateraal toezicht vormt het preventief gedeelte. De lidstaten stellen hun begrotingsdoelstellingen op middellange termijn voor in een – jaarlijks bijgewerkt – stabiliteitsprogramma (voor de lidstaten van het eurogebied) of convergentieprogramma (voor de overige lidstaten). Deze programma's geven ook aan hoe die lidstaten op middellange termijn een gezonde begrotingspositie beogen te bereiken, rekening houdend met de budgettaire impact van de vergrijzing. De Commissie beoordeelt deze programma's en, in geval van ontsporing, kan de ECOFIN-Raad dankzij een snel waarschuwingssysteem een aanbeveling richten aan de betrokken staat.

De in artikel 126 van het VWEU beschreven procedure bij buitensporige tekorten vormt het correctieve gedeelte van het pact. De procedure wordt op gang gebracht zodra een staat het criterium inzake overheidstekorten overschrijdt; dat criterium is, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, op 3% van het bbp vastgesteld. De ECOFIN-Raad richt dan aanbevelingen aan de staat opdat deze een einde zou maken aan die situatie en hij stelt

een kalender op om deze doelstelling te bereiken. Het niet-naleven van deze aanbevelingen leidt onder meer tot financiële sancties die de vorm kunnen aannemen van een renteloos deposito of van een boete.

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de Taskforce economische governance heeft de Europese Raad van maart 2011⁽¹⁾ vier nieuwe wettelijke bepalingen goedgekeurd om het begrotingstoezicht te versterken en om de maatregelen die het naleven van de regels beogen, systematisch en in een vroeger stadium toe te passen. Om een einde te maken aan de laksheid waarvan sommige lidstaten tijdens periodes van hoogconjunctuur getuigden, zal het preventieve gedeelte van het SGP worden aangepast, zodat de controle op de overheidsfinanciën gestoeld zal zijn op een nieuw concept van voorzichtig bestuur inzake begrotingsbeleid. In het preventieve gedeelte zullen sancties van toepassing zijn tegen elk land van het eurogebied dat niet de vereiste maatregelen zou nemen om zijn aanpassingstraject bij te sturen. Het correctieve gedeelte van het SGP zal meer belang hechten aan de schuld die, net als het verloop van het tekort, zal worden onderzocht. Voor de lidstaten van het eurogebied zal een systeem van progressieve financiële sancties worden ingevoerd. Tot slot zullen aan de lidstaten, wat het begrotingsbeleid betreft, minimale vereisten worden opgelegd die verband houden met onder meer de systemen inzake overheidsboekhouding en statistiek.

2.3.2 Toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden

Parallel met de versterking van het begrotingstoezicht heeft de Europese Raad van maart 2011 een nieuw element toegevoegd aan de economische coördinatie in de EU. Het gaat om een procedure van toezicht op de macro-economische onevenwichtigheden, die de tegenhanger vormt van de procedure inzake buitensporige (begrotings) tekorten.

Net als in de budgettaire sfeer, zal de procedure een preventief en een correctief gedeelte omvatten. Op basis van een regelmatige beoordeling aan de hand van een overzichtstabel van economische indicatoren, zal de Commissie erop toezien dat de lidstaten die een risico vertonen, vroegtijdig worden geïdentificeerd. De Raad zal aanbevelingen kunnen richten aan een lidstaat die ernstige onevenwichtigheden vertoont en/of die de goede werking van de Economische en Monetaire Unie in gevaar brengt, en hij zal, indien nodig, een procedure

(1) Het wetgevend pakket (vier maatregelen inzake begrotingstoezicht, twee maatregelen inzake macro-economisch toezicht) wordt momenteel besproken in het Europees Parlement.

bij buitensporige tekorten in werking kunnen stellen, die zal worden vertaald in een nationaal actieplan dat uitvoeringstermijnen vastlegt. De lidstaat die zijn verplichtingen herhaalde malen niet nakomt, kan worden beboet in de vorm van een jaarlijkse betaling van een bbp-afhankelijk bedrag.

2.3.3 Toezicht op de structurele hervormingen: thematische benadering

In tegenstelling tot de procedures inzake begrotings- en macro-economisch toezicht, die een correctief gedeelte bevatten, steunt het thematisch toezicht vooral op collegiale druk.

In dit kader onderzoekt de Europese Raad ieder jaar de economische en de werkgelegenheidssituatie in de EU. Op basis van die beoordelingen keurt hij conclusies goed en formuleert hij een reeks richtsnoeren, de GREB's en RW's, die als leidraad moeten dienen voor het nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid.

Als reactie op deze strategische richtsnoeren wordt de lidstaten verzocht informatie te verschaffen over de reeds ten uitvoer gelegde of geplande maatregelen. Sinds de invoering van de Europa 2020-strategie bundelen ze deze informatie in één enkel document, het nationaal hervormingsprogramma, waarin ze de belangrijkste belemmeringen (of knelpunten) voor de groei en de werkgelegenheidscreatie vermelden, evenals de voorgestelde maatregelen om deze te verhelpen. In dat document worden tevens de vijf kerndoelstellingen omgezet in nationale doelstellingen en het bevat ook de genomen of nog te nemen initiatieven om het land op het vastgelegde traject te loodsen.

De Commissie toetst de verbintenissen en het beleid van de lidstaten aan de richtsnoeren. Ze kan waarschuwingen richten aan de staten waarvan het economisch of werkgelegenheidsbeleid niet in overeenstemming is met de GREB's en de RW's. Na dit onderzoek kan de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen richten aan de staten indien hij zulks nuttig acht.

2.3.4 Het Euro Plus-pact

Behalve de drie voornoemde toezichtmechanismen is er ook nog het Euro Plus-pact, dat eveneens op de Europese top van maart 2011 is goedgekeurd. Dit nieuwe pact beoogt een betere coördinatie van het economisch beleid van de ondertekenende lidstaten, dat wil zeggen de landen van het eurogebied, waarbij zich Bulgarije, Denemarken, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië hebben gevoegd, teneinde het concurrentievermogen

te verbeteren en een hoger convergentieniveau te bereiken.

Het Euro Plus-pact berust op vier richtlijnen:

- het volgt het in de EU reeds bestaande bestuursmodel en het is verenigbaar met de bestaande instrumenten (de Europa 2020-strategie, de geïntegreerde richtsnoeren, het SGP, het nieuwe kader voor macro-economisch toezicht en het Europees semester), maar het voorziet tevens in aanvullende en meer ambitieuze verbintenissen dan die welke reeds zijn goedgekeurd; deze verbintenissen moeten worden opgenomen in de stabiliteits- en convergentieprogramma's en in de nationale hervormingsprogramma's;
- het geeft voorrang aan concrete en op gemeenschappelijke doelstellingen gerichte acties in domeinen die van essentieel belang zijn om het concurrentievermogen te stimuleren, de werkgelegenheid te bevorderen, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren en de financiële stabiliteit te versterken;
- ieder jaar worden verbintenissen aangegaan, waarin de maatregelen worden bepaald die in de eerstvolgende twaalf maanden ten uitvoer moeten worden gelegd; leidraad daarbij zijn de beste praktijken en de meest efficiënte landen. De Commissie voert een jaarlijkse follow-up uit van deze verbintenissen;
- de ondertekenende landen verbinden zich ertoe de eengemaakte markt te voltooien.

2.3.5 Het Europees semester

De invoering van het «Europees semester» betekent een keerpunt in de manier waarop het Europees beleid inzake groei en werkgelegenheid ten uitvoer wordt gelegd. Voorheen werden de discussies tussen de EU en de lidstaten met betrekking tot het budgettaire en economisch beleid alsook inzake structurele hervormingen volgens afzonderlijke procedures gevoerd, die gepaard gingen met specifieke kalenders voor het neerleggen van de verslagen, het onderzoeken van de vooruitgang en het formuleren van aanbevelingen aan de lidstaten. Door het instellen van het Europees semester kunnen de inspanningen van de lidstaten worden gecoördineerd en georiënteerd volgens de langetermijndoelstellingen en de prioritaire krachtlijnen voor dat jaar.

De invoering van het Europees semester is tevens het resultaat van de werkzaamheden van de Taskforce economische governance. Het is de enige maatregel die reeds ten uitvoer is gelegd, omdat hij geen aanpassing van het VWEU vergt. De Europese Raad maakte reeds melding van dit concept in zijn conclusies van juni 2010. Het ging erom de datum voor het neerleggen van de stabiliteits- en convergentieprogramma's te vervroegen opdat de

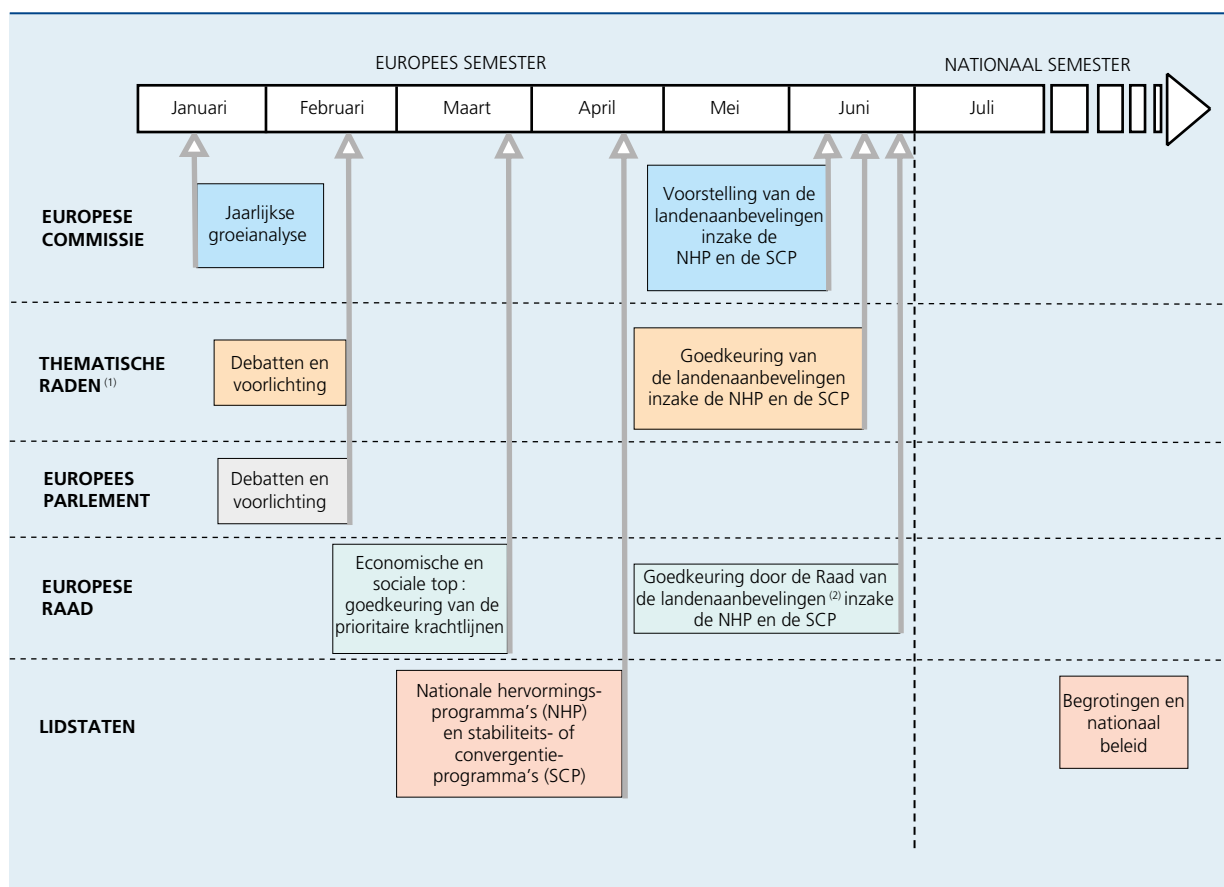
begrotingsplannen van de lidstaten collegiaal zouden kunnen worden getoetst en opdat de aanpassingen waarin met deze opmerkingen rekening wordt gehouden, zouden kunnen worden aangebracht vóór de goedkeuring van de definitieve begrotingen op nationaal niveau.

Het concept «Europees semester» heeft in feite betrekking op het geheel van toezicht- en coördinatieprocessen die verband houden met het beleid. Deze oefening begint met de jaarlijkse groeianalyse die in januari door de Europese Commissie wordt verricht. Daarbij worden een reeks jaarlijkse prioritaire krachtlijnen geformuleerd die, zodra ze door de Europese Raad in maart zijn goedgekeurd, in aanmerking worden genomen in het economisch, sociaal en budgettair beleid dat in de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd. De verbintenissen van deze laatste worden geformaliseerd in het nationaal hervormingsprogramma en in het stabiliteits- en convergentieprogramma die ze tegen medio april aan de Commissie moeten

voorleggen. Deze documenten worden onderzocht door de Commissie, die aanbevelingen formuleert die de basis moeten vormen voor de discussies binnen de verschillende Raadsformaties en die de Europese Raad in de mogelijkheid moeten stellen om in juni de aanbevelingen die in de verschillende toezichtmechanismen worden voorzien, goed te keuren.

Het Europees semester berust op een hechtere samenwerking tussen de EU-instellingen. Hoewel de Commissie als stuwende kracht fungeert door het semester aan te vatten met een jaarlijkse groeianalyse, worden de prioritaire krachtlijnen die ze voorstelt eerst besproken binnen de verschillende Raadsformaties en in het Europees Parlement en pas daarna door de Europese Raad goedgekeurd. Zo ook worden de aanbevelingen – die voortvloeien uit het onderzoek van de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's en die op voorstel van de Commissie aan de

GRAFIEK 2 STRUCTUUR VAN HET EUROPEES SEMESTER IN HET KADER VAN DE EUROPA 2020-STRATEGIE



Bronnen: EC, NBB.

(1) Omwille van de organisatie van zijn werk vergadert de Raad in verschillende samenstellingen (met name ECOFIN voor de economie en financiën en EPSCO voor de werkgelegenheid en de sociale zaken), waarin de daarvoor bevoegde ministers van de lidstaten en Europese Commissarissen zetelen.

(2) Hoewel de goedkeuring van de landenaanbevelingen door de Europese Raad in het schema van het Europees semester gepland was voor juli, heeft ze reeds plaatsgevonden tijdens de vergadering van 23 en 24 juni 2011.

lidstaten worden gericht – besproken alvorens ze door de Europese Raad worden geratificeerd.

2.3.5.1 Jaarlijkse groeianalyse

De jaarlijkse groeianalyse vormt de eerste etappe van het Europees semester. Het betreft een jaarlijkse mededeling waarin de Europese Commissie een overzicht geeft van de belangrijkste problemen waarmee de EU te kampen heeft en waarin ze de prioritaire krachtlijnen aangeeft om deze problemen weg te werken. Deze prioriteiten passen in het ruimere kader van de voor vijf jaar goedgekeurde geïntegreerde richtsnoeren.

De jaarlijkse groeianalyse omvat daarnaast nog drie andere documenten die gewijd zijn aan de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt inzake de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie (verslag over de voortgang van de Europa 2020-strategie), alsook aan de gedetailleerde analyse van de economische situatie (macro-economisch verslag) en van de arbeidsmarkt (ontwerp van gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid van de Raad en de Commissie), waarop de Commissie zich baseert om haar prioritaire krachtlijnen vast te leggen. Deze documenten dienen als basis voor de werkzaamheden van de Europese top van maart.

Aangezien de jaren 2009 en 2010 de stempel droegen van de in 2008 uitgebroken economische en financiële crisis, beoogt de in januari 2011 gepubliceerde mededeling van de Commissie het herstel in de EU te versnellen, deze laatste op weg te zetten naar een krachtige economische groei en een hoge werkgelegenheidsgraad teneinde te vermijden dat ze zou achterblijven bij haar concurrenten, en de EU vorderingen te laten maken in de richting van de kerndoelstellingen van de Europa 2020-strategie. In dit kader heeft de Commissie tien prioritaire krachtlijnen vastgesteld om het herstel op korte termijn en het concurrentievermogen van de Europese landen te versterken. Deze krachtlijnen bevorderen de macro-economische stabiliteit – via een strikte begrotingssanering, een correctie van de macro-economische onevenwichtigheden en een herstructurering van de financiële sector –, een sterkere mobilisering van de nationale arbeidsmarkten, en structurele hervormingen om de groei te versterken, waarbij de nadruk wordt gelegd op de noodzaak van een geïntegreerde benadering van het herstel.

De conclusies van de top van maart 2011 zijn grotendeels geënt op de in de jaarlijkse groeianalyse gedefiniëerde prioritaire krachtlijnen. Zo heeft de Europese Raad beklemtoond dat de lidstaten zich bij voorrang moeten inspannen om:

- het vertrouwen te herstellen, door de ontwikkeling van de schuld naar een houdbare koers om te buigen, en de tekortquote onder de drempel van 3 % van het bbp te brengen;
- werken aantrekkelijker te maken;
- werklozen opnieuw aan het werk te helpen;
- armoede te bestrijden en sociale insluiting te bevorderen;
- te investeren in onderwijs en opleiding;
- werkzekerheid en flexibiliteit in evenwicht te houden;
- de pensioenstelsels te hervormen;
- particulier kapitaal aan te trekken om de groei te financieren;
- onderzoek en innovatie op te voeren;
- en energie tegen schappelijke prijzen toegankelijk te maken en het beleid inzake energie-efficiëntie aan te scherpen.

Aangezien het Europees semester voor het eerst werd ingesteld in 2011, zijn de door de Commissie in januari gepubliceerde documenten grotendeels prospectief van aard; ieder document bevat in verschillende vorm de prioriteiten die in het kader van de in 2010 goedgekeurde geïntegreerde richtsnoeren werden vastgelegd.

In haar voortgangsverslag met betrekking tot de Europa 2020-strategie van januari 2011 pleit de Commissie voor hervormingen die geen zware overheidsinvesteringen vergen, snel ten uitvoer kunnen worden gelegd, en een markante impact hebben op de groei en de werkgelegenheidscreatie. Ze stelt onder meer voor de gemeenschappelijke markt te voltooien, de dienstenrichtlijn ten uitvoer te leggen en de werking van de overheidsmarkten en van de infrastructuur op het gebied van duurzame energie, vervoer of informatietechnologieën te verbeteren. Ze maakt tevens, op basis van de voorlopige nationale hervormingsprogramma's die de lidstaten in het najaar van 2010 neerlegden, de balans op van de omzetting van de Europese kerndoelstellingen in nationale doelstellingen. In dit verband betreurt ze dat de nationale doelstellingen niet erg ambitieus zijn opgevat. Meestal volstaat het immers niet de nationale resultaten samen te voegen om de Europese doelstelling te bereiken. Daarnaast lijkt de uitwerking van de langetermijntrajecten onvoldoende aandacht te hebben gekregen, terwijl de strategie precies beoogde de lidstaten aan te zetten tot een snellere tenuitvoerlegging van concrete hervormingen waarvan de vooruitgang meetbaar zou zijn.

Het macro-economisch verslag schetst de situatie in de EU na de crisis, en beklemtoont de onevenwichtigheden en de zwakke punten die blijven wegen op haar groeipotentieel. Vervolgens omschrijft het de meest geschikte maatregelen om de overheidsfinanciën weer op orde te

brengen en de financiële sector te saneren. Ten slotte wordt gepleit voor een snelle tenuitvoerlegging van structurele hervormingen die de werking van de arbeids- en productmarkten kunnen verbeteren, zodat de macro-economische onevenwichtigheden worden weggewerkt en de groeimotor weer op gang komt.

Het gemeenschappelijk werkgelegenheidsverslag omschrijft de essentiële actierreinen voor de tenuitvoerlegging van de geïntegreerde richtsnoeren in het domein van de werkgelegenheid (GR 7), het onderwijs (GR 8 en 9) en de sociale integratie (GR 10). Voorts wordt de noodzaak beklemtoond om onverwijld om te schakelen van een conjunctureel arbeidsmarktbeleid naar structurele hervormingen, en wordt gewezen op de aanbevelingen waarmee de lidstaten wordt verzocht rekening te houden bij het opstellen van hun nationaal hervormingsprogramma. Deze aanbevelingen hebben betrekking op, onder meer, de mechanismen inzake loonvorming, de stelsels van werkloosheidsuitkeringen en de overige stelsels van sociale uitkeringen, alsook op de systemen van arbeidsorganisatie en arbeidstijd. Doordat de begrotingsmiddelen worden beperkt door de noodzakelijke saneringen, pleit de Commissie ervoor prioriteiten vast te stellen in de waaier van ten uitvoer te leggen maatregelen. Die prioriteiten moeten tegelijk rekening houden met de aan die maatregelen verbonden kosten en met de tijd die nodig is opdat de effecten ervan zich op de arbeidsmarkt zouden doen gevoelen.

2.3.5.2 Nationale antwoorden: de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's

Op basis van de door de Europese Raad gedefinieerde prioritaire acties hebben de lidstaten vanaf medio april hun nationale verbintenissen voorgesteld in hun nationaal hervormingsprogramma en in hun stabiliteits- of convergentieprogramma. Het eerste programma beschrijft in detail de op nationaal niveau ten uitvoer gelegde maatregelen om de macro-economische onevenwichtigheden weg te werken, de structurele hervormingen die in het kader van de Europa 2020-strategie werden ondernomen alsook de verbintenissen aangegaan in het kader van het Euro Plus-pact, terwijl het tweede programma de strategie omschrijft die moet worden gevolgd om de overheidsfinanciën op middellange termijn te saneren.

De nationale hervormingsprogramma's hebben in principe een identieke structuur die, behalve uit een beschrijving van de macro-economische context en de verwachte ontwikkelingen op middellange termijn, bestaat uit een

opsomming van zowel de belangrijkste belemmeringen (of knelpunten) voor het creëren van groei en werkgelegenheid als de beoogde maatregelen om deze belemmeringen op te heffen; deze hervormingsplannen maken tevens de balans op inzake de omzetting, in nationale doelstellingen, van de kerndoelstellingen van de Europa 2020-strategie en van de genomen of nog te nemen initiatieven om het land op het gedefinieerde traject te loodsen. In principe moet ook worden aangetoond op welke wijze iedere maatregel bijdraagt tot het bereiken van de doelstellingen.

In de praktijk verschillen de structuur en de inhoud van de nationale hervormingsprogramma's soms aanzienlijk. Met uitzondering van het programma van het Verenigd Koninkrijk, vermelden alle plannen echter de nationale doelstellingen die werden goedgekeurd overeenkomstig de Europa 2020-strategie. In enkele gevallen liggen de doelstellingen binnen een vork. Enkele landen, waaronder België, hebben supplementair subdoelstellingen goedgekeurd, met name inzake werkgelegenheid. Hoewel deze praktijk strookt met de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid – die bepalen dat specifieke inspanningen moeten worden geleverd ten gunste van de bevolkingsgroepen met de laagste arbeidsparticipatie –, is zij in strijd met de geest van de Europa 2020-strategie, die erin bestaat de inspanningen te concentreren rond een beperkt aantal door iedereen aanvaarde doelstellingen.

De nationale doelstellingen die de lidstaten in de vijf kerngebieden van de Europa 2020-strategie hebben goedgekeurd, worden toegelicht in hoofdstuk 3 van dit artikel.

2.3.5.3 Beoordeling van het nationaal beleid en aanbevelingen

De gelijkvormigheid van de stabiliteits- en convergentieprogramma's en van de nationale hervormingsprogramma's ten aanzien van de geïntegreerde richtsnoeren werd in de loop van de maanden mei en juni 2011 onderzocht conform de door het VWEU bepaalde procedures.

De Commissie heeft in juni een slotverslag gepubliceerd over het eerste Europees semester ter coördinatie van het economisch beleid⁽¹⁾. Ze heeft voor het geheel van het eurogebied en voor iedere lidstaat van de EU ook individuele aanbevelingen geformuleerd die vergezeld gaan van een technisch document dat de analyse-elementen bevat op basis waarvan deze aanbevelingen zijn opgesteld. Het streven naar beleidscoördinatie en -integratie, kenmerkend voor de Europa 2020-strategie en voor de bestuurshervorming, heeft zich vertaald in de publicatie van aan de landen gerichte aanbevelingen die, voor de eerste maal, betrekking hebben op het geheel van de coördinatie- en toezichtdomeinen. In één enkel document

(1) EC (2011)c.

staan derhalve het begrotingsadvies (een verplichting van het SGP) en de raadgevingen inzake economisch en werkgelegenheidsbeleid.

In haar slotverslag beklemtoont de Commissie, na afloop van het eerste Europees semester, de efficiëntie van deze bestuursmethode om een geïntegreerd Europees en nationaal beleid uit te werken, voor zover de lidstaten tijdens het volgende semester, het zogeheten nationaal semester, de Europese aanbevelingen integreren in hun besluitvormingsprocessen.

Over het geheel genomen, beveelt de Commissie nationale acties aan om de budgettaire en macro-economische onevenwichtigheden weg te werken, de arbeidsmarkt vlotter te laten functioneren en een economisch klimaat te creëren dat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de ondernemingen.

Ze roept er toe op de overheidsfinanciën snel te saneren, met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van de uitgaven. Ook moeten de noodzakelijke hervormingen worden doorgevoerd om de lopende rekening opnieuw in evenwicht te brengen door het concurrentievermogen van de landen met een tekort te verbeteren (structurele hervormingen of hervormingen die verband houden met de loonvormingsmechanismen) en door de binnenlandse vraag van de landen met een overschot op de betalingsbalans te stimuleren. Daarnaast moet er ook voor worden gezorgd dat de banksector beter kan voorzien in de behoeften van de economie.

De Commissie stelt meerdere hefboomen voor om de arbeidsparticipatie te verhogen. Het betreft onder meer het aanmoedigen van ouderen om aan het werk te blijven. Een

efficiëntere begeleiding van de werkzoekenden – vooral de meest kwetsbaren onder hen – is van essentieel belang om de weerslag van de crisis te verzachten. In dit verband moeten bepaalde lidstaten de toegang tot levenslang leren verbeteren, maar ook, in een vroeger stadium, de resultaten van hun onderwijssysteem. De sociale aspecten, zoals de fiscale obstakels, die de toegang tot een baan afremmen, moeten worden weggenomen.

De ontwikkeling van de ondernemingen moet worden ondersteund door de afschaffing van ongegronde toetredingsbelemmeringen – onder meer in de dienstensector – en door het stimuleren van de concurrentie in de netwerkindustrieën. Volgens de Commissie dienen innoverende ondernemingen tevens vlotter toegang te krijgen tot financiering en moet de administratieve last van de ondernemingen worden verlicht, terwijl de overheid en het rechtssysteem efficiënter moeten gaan werken.

De aanbevelingen per land zijn goedgekeurd tijdens de Europese Raad van 23 en 24 juni 2011. Aan de vijf lidstaten die financiële bijstand genieten van de Europese Unie en het IMF zijn geen specifieke aanbevelingen gericht. Het gaat om Griekenland, Ierland, Portugal, Letland en Roemenië. Deze bijstandsverlening is in feite ondergeschikt aan de tenuitvoerlegging van een actieprogramma dat aangepast is aan de situatie van het land in kwestie en waarin de nadruk wordt gelegd op de begrotingssanering en op de structurele economische hervormingen. Deze landen moeten absoluut het overeengekomen programma uitvoeren; vandaar dat er slechts één enkele aanbeveling is die ze daartoe oproept. Het is ook om die reden dat Portugal en Griekenland dit jaar geen stabiliteitsprogramma hebben voorgelegd.

De aan België gerichte aanbevelingen

Op basis van de analyse van zijn stabiliteitsprogramma en van zijn nationaal hervormingsprogramma werden aan België zes aanbevelingen gericht die de Europese Raad in juni 2011 heeft goedgekeurd. België dient tijdens de periode 2011-2012:

- «het aan de gang zijnde economische herstel aan te grijpen om meer vaart te zetten achter de correctie van het buitensporige tekort door tegen de indiening van de begroting voor 2012 de nodige maatregelen te nemen – vooral aan de uitgavenzijde – om een gemiddelde structurele inspanning te leveren die strookt met de aanbevelingen uit hoofde van de buitensporigtekortprocedure, en zodoende de hoge overheidsschuldquote op een neerwaarts pad te brengen. Het overheidstekort zou daardoor uiterlijk in 2012 tot ver onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp worden teruggebracht. Jaarlijks een vooruitgang van ten minste 0,5 % van het bbp te boeken in de richting van de middellangetermijndoelstelling;



- stappen te ondernemen om de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën te verbeteren. Het accent dient daarbij, op een wijze die past in het kader van de drie-punten-strategie van de EU, te worden gelegd op het in toom houden van de leeftijdsgerelateerde uitgaven, onder meer door vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen teneinde de effectieve pensioenleeftijd duidelijk te verhogen. Hierbij kunnen maatregelen zoals de koppeling van de effectieve pensioenleeftijd aan de levensverwachting overwogen worden;
- de structurele zwakheden in de financiële sector aan te pakken, met name door de herstructurering af te ronden van de banken die behoefte hebben aan een adequaat gefinancierd en levensvatbaar bedrijfsmodel;
- in overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem te hervormen, teneinde ervoor te zorgen dat de loonstijging beter aansluit bij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het concurrentievermogen;
- de arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen door de hoge fiscale en sociale lasten voor laagbetaalden op budgettair neutrale wijze te verlichten en door een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt. Stappen te ondernemen om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar consumptie en om het belastingstelsel milieuvriendelijker te maken. Het actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken door specifiek op oudere werknemers en kwetsbare groepen gerichte maatregelen te treffen;
- maatregelen te nemen om de concurrentie in de detailhandel te stimuleren door de toegangsbelemmeringen en de operationele beperkingen te reduceren; en maatregelen te nemen om de concurrentie op de elektriciteits- en de gasmarkt te bevorderen door de doeltreffendheid van de sectorale regulerende en mededingingsautoriteiten verder te verhogen. »

3. Omzetting van de vijf Europese strategische doelstellingen in nationale doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt de omzetting toegelicht van de vijf kerndoelstellingen uit de Europa 2020-strategie, die voorkomen in de nationale hervormingsprogramma's die de lidstaten van de EU hebben ingediend. De meest recente resultaten in elke materie worden getoetst aan de doelstellingen voor 2020, zodat kan worden nagegaan welke inspanningen nog moeten worden geleverd. België's positie wordt vergeleken met die van de andere EU-landen. Bij het vastleggen van de nationale doelstellingen gaan de landen uit van hun vertreksituatie. Elke lidstaat draagt dus naar eigen vermogen en ambities bij tot de verwezenlijking van de Europese doelstellingen.

3.1 Doelstelling inzake werkgelegenheid

De landen die in 2010 de hoogste werkgelegenheidsgraad lieten optekenen, stelden ook de hoogste streefdoelen vast, boven de Europese doelstelling van 75 %. Het gaat om Zweden, Nederland en Denemarken, die er zich toe hebben gecommitteerd het aandeel werkenden

in de bevolking van 20 tot 64 jaar te verhogen tot 80 %. Sommige lidstaten, waarvan de werkgelegenheidsgraad zich in 2010 onder het Europese gemiddelde van 68,6 % bevond, tonen zich evenwel ambitieuzer: ze mikken op een stijging met meer dan 9 procentpunt in tien jaar. Dat is het geval voor Hongarije, Bulgarije en Estland, alsook voor Spanje, dat zich daarmee onderscheidt van de andere Zuid-Europese landen. De relatieve inspanningen kunnen echter moeilijk worden vergeleken, aangezien de financiële en economische crisis de werkgelegenheidsgraad soms fors heeft doen teruglopen. In de lidstaten die meer recentelijk tot de EU zijn toegetreden, wordt doorgaans een sterkere stijging van de werkgelegenheidsgraad verwacht dan in de oude lidstaten, dit als gevolg van de aanhoudende inhaaleffecten.

De Belgische overheid heeft zich tot doel gesteld de werkgelegenheidsgraad op te trekken tot 73,2 % in 2020, een stijging met 5,6 procentpunt in tien jaar, wat betekent dat tot 2020 op jaarbasis netto gemiddeld 56 000 banen moeten worden gecreëerd. Ter vergelijking beliep deze stijging 40 000 eenheden⁽¹⁾ tussen 2000 en 2010. Tegen 2020 zouden in België bijna vijf miljoen mensen van 20 tot 64 jaar aan het werk moeten zijn.

In de veronderstelling dat de lidstaten hun verbintenissen nakomen en ongerekend het Verenigd Koninkrijk, dat geen kwantitatieve nationale doelstelling heeft

(1) Op basis van de gegevens van de geharmoniseerde enquête naar de arbeidskrachten (EC).

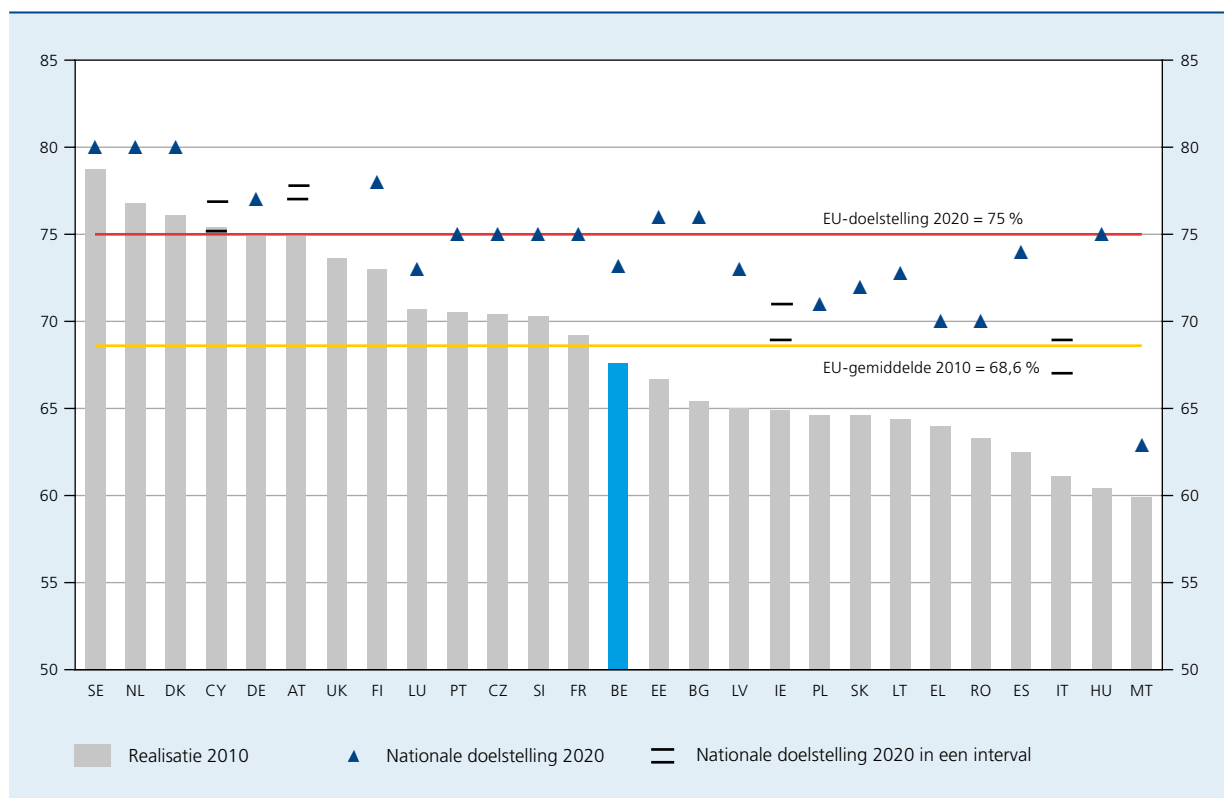
vastgesteld, zou de gemiddelde werkgelegenheidsgraad in de EU in 2020 slechts 73,7 % of 74 % belopen, naargelang de minimale of de maximale waarden in aanmerking worden genomen van de vorken die worden opgegeven door de lidstaten die geen precieze cijfermatige doelstelling hebben ingediend. De strategische doelstelling van 75 % zou dus niet worden bereikt.

In dat geval zou de werkgelegenheidsgraad in België minder dan een procentpunt lager liggen dan het verwachte gemiddelde voor de EU. Ten opzichte van de landen met de hoogste doelstellingen inzake arbeidsparticipatie zou het verschil evenwel nog steeds bijna 7 procentpunt belopen.

In de lijn van de geïntegreerde richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid, waarin wordt aanbevolen de werkgelegenheidsgraad te verhogen door onder meer de participatie van jongeren, ouderen, laaggeschoolden en legale migranten te verruimen, hebben sommige landen – een minderheid – een aantal subdoelstellingen inzake werkgelegenheid vastgesteld. De resultaten van deze staten zullen echter alleen op basis van hun totale werkgelegenheidsgraad worden beoordeeld.

België is een van de landen die subdoelstellingen hebben voor bepaalde kansgroepen met een werkgelegenheidsgraad die onder het gemiddelde ligt en die in sommige gevallen zeer laag is. De werkgelegenheidsgraad van vrouwen zou moeten oplopen van 61,6 % in 2010 tot 69,1 % in 2020. Die van 55- tot 64-jarigen moet met bijna 13 procentpunt naar omhoog, tot 50 %. De verbetering van de resultaten inzake de werkgelegenheid van niet-EU-burgers werd geformuleerd in termen van een verkleining van het verschil tussen de werkgelegenheidsgraad van deze groep en die van de Belgische burgers. In 2010 bedroeg het verschil 28,4 procentpunt. België liet van alle landen van de EU niet alleen de laagste werkgelegenheidsgraad voor niet-Europese burgers optekenen (40,4 %), maar ook het grootste verschil in procentpunten ten opzichte van de werkgelegenheidsgraad voor nationale onderdanen, na Zweden (32,5 procentpunt). In één decennium moet dit verschil worden teruggebracht tot minder dan 16,5 procentpunt. Het aandeel van de jongeren (15-24 jaar) die niet werken en die geen onderwijs of opleiding volgen, ten slotte, mag over tien jaar nog maximaal 8,2 % belopen, dat is ongeveer 3 procentpunt minder dan in 2009.

GRAFIEK 3 WERKGELEGENHEIDSGRAAD
(in %, van 20 tot 64 jaar)



Bronnen: EC, Nationale hervormingsprogramma's 2011 van de landen van de EU.

TABEL 1 WERKGELEGENHEIDSDOELSTELLINGEN VAN BELGIË VOOR 2020

(in % van de overeenstemmende bevolking, tenzij anders vermeld)

	België 2010	België 2020	EU 2010	EU 2020
Totale werkgelegenheidsgraad (20-64 jaar)	67,6	73,2	68,6	75,0
Werkgelegenheidsgraad van vrouwen (20-64 jaar)	61,6	69,1	62,1	
Werkgelegenheidsgraad van personen tussen 55 en 64 jaar ...	37,3	50,0	46,3	
Vershil tussen de werkgelegenheidsgraad van nationale en niet-EU-burgers (20-64 jaar, procentpunten)	28,4	< 16,5	10,5	
Aandeel van jongeren die niet werken en die geen onderwijs of opleiding volgen (15-24 jaar)	11,1 ⁽¹⁾	8,2	12,4 ⁽¹⁾	

Bronnen: EC, Nationaal hervormingsprogramma België 2011.

(1) Gegevens voor 2009.

In overeenstemming met de bepalingen van de Europa 2020-strategie (en, in voorkomend geval, met de in het kader van het Euro Plus-pact aangegane verbintenissen), met de geïntegreerde richtsnoeren en met de door de Europese Raad als prioritair beschouwde krachtlijnen, stellen de EU-lidstaten in hun nationale hervormingsprogramma's een reeks maatregelen voor om hun doelstellingen te kunnen bereiken. Het speelt daarbij geen rol op welk niveau de bevoegdheden inzake werkgelegenheid worden uitgeoefend. Zo heeft de Belgische federale regering (een regering in lopende zaken op het ogenblik dat het hervormingsprogramma 2011 werd ingediend) binnen haar eigen bevoegdheidsdomein een aantal maatregelen op korte of middellange termijn uitgevaardigd met betrekking tot de prioritaire krachtlijnen, terwijl de gewesten, die over aanzienlijke bevoegdheden beschikken op het vlak van werkgelegenheid, initiatieven hebben gepland inzake, onder meer, de begeleiding van werkzoekenden.

3.2 Doelstelling inzake innovatie en O&O

Gemiddeld in de EU zullen de aan O&O⁽¹⁾ bestede bruto binnenlandse uitgaven van de particuliere sector en de overheid in 2020 3 % van het bbp moeten bedragen. Met een aandeel van 1,92 %⁽²⁾, had de EU in 2008 ter zake nog steeds een aanzienlijke achterstand op de Verenigde Staten en Japan, namelijk ten belope van respectievelijk 0,9 en 1,5 procentpunt. In 2009 is het O&O-aandeel in de EU licht gestegen, tot 2,01 % van het bbp van de EU.

(1) Naar het handboek van Frascati (OESO, 2002) definieert Eurostat O&O als volgt: «Onderzoek en experimentele ontwikkeling (O&O) bestaan in stelselmatig verricht creatief werk ter vergroting van het kennisbestand, waaronder de kennis van mens, cultuur en samenleving, en in de aanwending van dit kennisbestand om nieuwe toepassingen te ontwerpen».

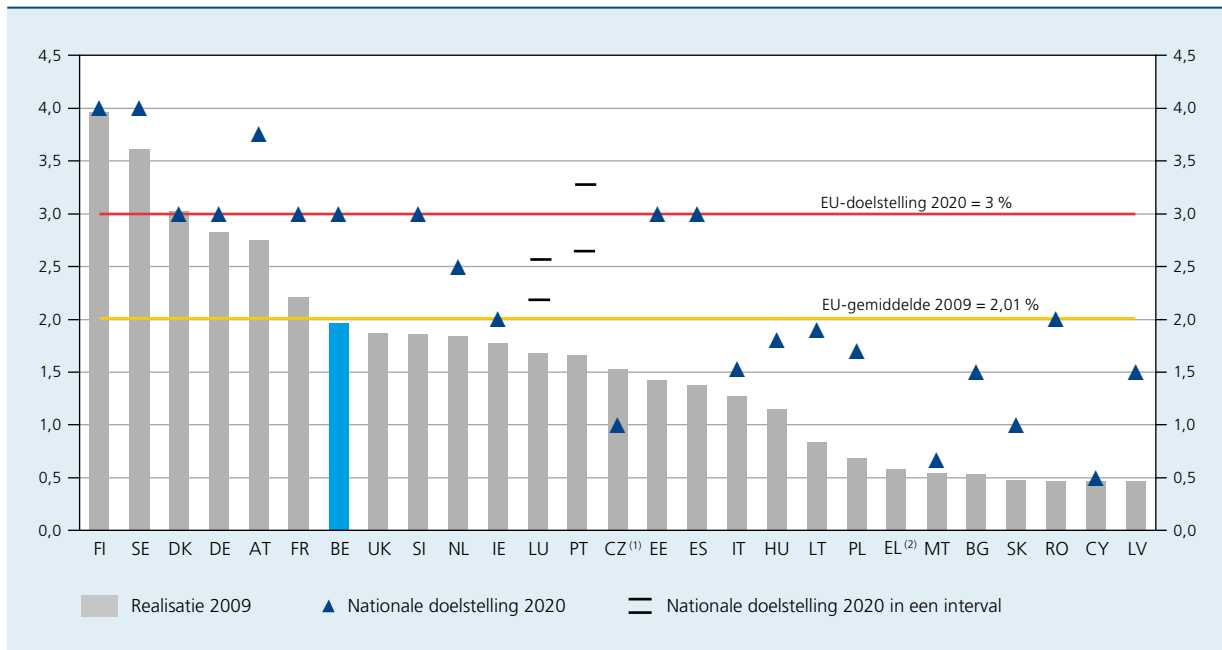
(2) Bron: EC (Eurostat).

Tussen de 27 lidstaten bestaan grote verschillen wat de resultaten en doelstellingen inzake O&O betreft. In de meeste lidstaten die in 2004 of in 2007 tot de EU zijn toegetreden, ligt het aandeel van deze investeringen ruim onder het Europese gemiddelde. In acht van deze twaalf landen maakten de uitgaven voor O&O in 2009 minder dan 1 % van het bbp uit. Behalve Estland en Slovenië, heeft geen enkele nieuwe lidstaat een doelstelling vastgelegd van meer dan 2 %. Daarentegen worden de beste resultaten geboekt door de Scandinavische landen, die in 2009 een bbp-aandeel van 3 tot 4 % laten optekenen. De doelstellingen voor 2020 zijn er reeds of bijna bereikt. In België bedroeg het aandeel van de O&O-uitgaven in 2009 1,96 %, dat is in de buurt van het Europese gemiddelde. Ons land mikt op dezelfde doelstelling als de EU in haar geheel, namelijk 3 %. De Commissie heeft berekend dat, zelfs als de landen de kwantitatieve doelstellingen voor 2020 bereiken, het totale aandeel van de bruto binnenlandse uitgaven voor O&O tussen 2,65 en 2,72 % van het bbp van de EU zou liggen.

De O&O-uitgaven zijn evenwel niet voldoende om de «slimme» groei te realiseren die door de EU wordt nagestreefd. Daarom heeft de Europese Raad op de top van 25 en 26 maart 2010 gevraagd een extra indicator op te stellen met betrekking tot de resultaten inzake innovatie (zie deel 1.1.1.1, het kerninitiatief «Innovatie-Unie»). Nadat de Commissie zich had gebogen over de conclusies van een werkgroep op hoog niveau, stelde ze een indicator van snelgroeiende, innovatieve ondernemingen voor. Het ontwikkelen van een dergelijke indicator vergt tijd, zodat hij pas in 2012 zal kunnen worden gebruikt.

In België beschikken de gemeenschappen en de gewesten over uitgebreide bevoegdheden inzake innovatie. Het fundamenteel en het toegepast onderzoek in de

GRAFIEK 4 AANDEEL, IN HET BBP, VAN DE BRUTO BINNENLANDSE UITGAVEN VOOR O&O
(in %)



Bronnen: EC, Nationale hervormingsprogramma's 2011 van de landen van de EU.
(1) De doelstelling van Tsjechië omvat alleen de overheidsuitgaven inzake O&O.
(2) Het laatste resultaat voor Griekenland is een raming voor het jaar 2007.

instellingen voor hoger onderwijs ressorteren hoofdzakelijk onder de gemeenschappen⁽¹⁾, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor onderzoek met betrekking tot economie, technologische ontwikkeling en bevordering van innovatie. De geprogrammeerde initiatieven verschillen van het ene gewest tot het andere, afhankelijk van hun comparatieve voordelen, maar ze moeten allemaal leiden tot een op kennis gebaseerde economie via een geïntegreerde aanpak van de innovatie.

3.3 Doelstellingen inzake energie

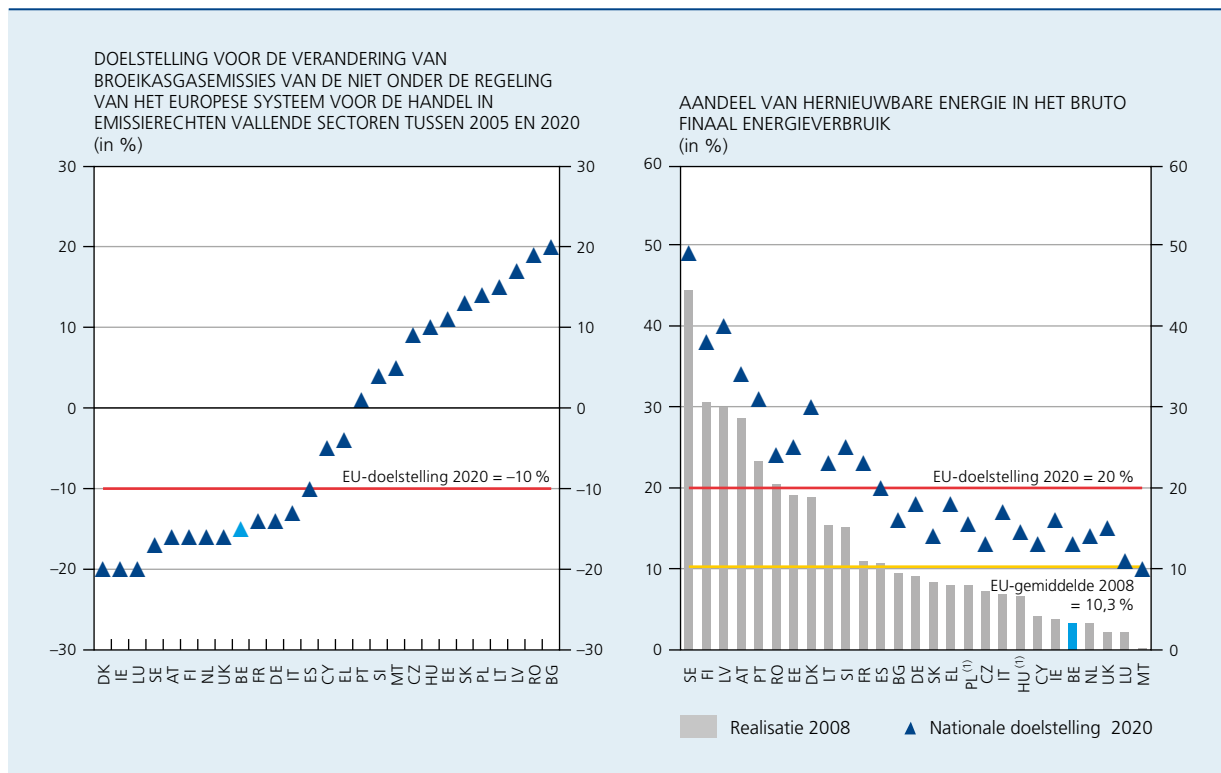
Inzake milieu heeft de EU een strategie tegen de klimaatopwarming uitgestippeld, die de drie hieronder beschreven doelstellingen (« 20/20/20 ») omvat.

- (1) De federale overheid en de gewesten kunnen de onderzoeksactiviteiten binnen hun bevoegdheidsdomein eveneens toevertrouwen aan de instellingen voor hoger onderwijs.
- (2) Elk emissierecht is goed voor de uitstoot van een ton CO₂. De lidstaten moeten voor elke handelsperiode nationale toewijzingsplannen opstellen, wat betekent dat ze moeten aangeven hoeveel emissierechten elke installatie jaarlijks ontvangt. Bedrijven waarvan de emissies lager liggen dan de toegekende rechten, kunnen de ongebruikte rechten verkopen tegen een op het ogenblik van de verkoop door vraag en aanbod bepaalde prijs. Bedrijven die moeilijkheden ondervinden om hun rechten niet te overschrijden, kunnen maatregelen nemen om hun uitstoot te verminderen of extra rechten kopen. Vandaag is het systeem van toepassing op 11 000 installaties in Europa, verantwoordelijk voor ongeveer 50 % van de CO₂-uitstoot en 40 % van de uitstoot van broeikasgassen in de EU als geheel. Naarmate de handelsperiodes elkaar opvolgen, breidt het toepassingsgebied van de EU-ETS zich uit in termen van vervuulende stoffen, installaties en betrokken landen.

De EU heeft er zich toe verbonden tegen 2020 haar uitstoot van broeikasgassen met ten minste 20 % te verminderen ten opzichte van 1990. Voor de periode van 2005 tot 2020 betekent dit dat de emissies van de sectoren die onder de EU-ETS vallen (regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de EU)⁽²⁾ met 21 % moeten verminderen en die van de sectoren waar de EU-ETS niet op van toepassing is met 10 %. Om deze algemene doelstelling van 10 % te bereiken, zijn de inspanningen gespreid volgens het principe van de verdeling van de lasten: elk van de 27 lidstaten heeft specifieke beperkingen aanvaard inzake de uitstoot van broeikasgassen, die deel uitmaken van het Europees klimaat- en energiepakket. Bij de verdeling van de inspanningen werd rekening gehouden met de vertreksituatie van ieder land, onder meer met de inhaaleffecten voor sommige onder hen. Zo mogen Bulgarije en Roemenië, die in 2007 tot de EU zijn toegetreden, aanzienlijk meer uitstoten dan andere lidstaten, zij het binnen juridisch afdwingbare bovengrenzen. In België zal de uitstoot van broeikasgassen tussen 2005 en 2020 met 15 % moeten afnemen.

Op het niveau van de EU zou het aandeel van de hernieuwbare energie in 2020 20 % van het bruto finaal energieverbruik moeten uitmaken. Ook hier werden de doelstellingen vastgesteld op basis van een billijke

GRAFIEK 5 DOELSTELLINGEN VAN HET KLIMAAT- EN ENERGIEPAKKET



Bron : EC.

(1) Eigen doelstelling (iets hoger dan het klimaat- en energiepakket).

verdeling van de inspanningen tussen de lidstaten, rekening houdend met het ontwikkelingspotentieel van dit type van energie op nationaal niveau⁽¹⁾. De vereisten variëren van 10 % in Malta tot 49 % in Zweden. In België zou het aandeel van de hernieuwbare energie in het bruto finaal energieverbruik over tien jaar 13 % moeten beloven. In 2008 bedroeg het 3,3 %, ruim onder het Europese gemiddelde.

De EU heeft zich terzelfder tijd tot doel gesteld de energie-efficiëntie met 20 % te verhogen. Voor België wordt de doelstelling uitgedrukt ten opzichte van de PRIMES-baseline 2007⁽²⁾: in 2020 moet het primair energieverbruik met 18 % dalen ten opzichte van deze projectie, die uitgaat van een ongewijzigd beleid. Deze daling impliceert een energiebesparing van 9,8 megaton aardolie-equivalent. De doelstellingen inzake energie-efficiëntie zijn niet rechtstreeks vergelijkbaar tussen de

landen, aangezien ze afhangen van het in aanmerking genomen jaar of referentiescenario. Op grond van de som van de bekendgemaakte nationale doelstellingen, heeft de Europese Commissie evenwel geoordeeld dat de energie-efficiëntie niet voldoende zal worden verbeterd.

Inzake energie en klimaat vloeien de prioritaire maatregelen van het Belgische nationaal hervormingsprogramma voort uit de tenuitvoerlegging van het klimaat- en energiepakket. Om de doelstellingen mee te helpen verwezenlijken, moet de federale overheid, die verantwoordelijk is voor met name het productbeleid en de energiebelastingen, ter zake bepaalde maatregelen ten uitvoer leggen. De gewesten, die verantwoordelijk zijn voor onder meer natuurbehoud en rationeel energiegebruik, stellen klimaatbeleidsplannen en energie-efficiëntieplannen op, die verenigbaar zijn met de verbintenissen op Europees en internationaal niveau.

3.4 Doelstellingen inzake onderwijs

Het scholingsniveau is bepalend voor een duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt. Daarom werden

(1) Dit potentieel is onder meer afhankelijk van de geografische factoren van het land.

(2) Energiemodel dat onder meer wordt gebruikt door het Federaal Planbureau en dat dient als referentie voor het ramen van de besparing op primaire energie. De hierin beschreven energieprojecties houden geen rekening met het effect van de economische en financiële crisis op het energiesysteem, aangezien ze werden opgesteld vóór 2008.

doelstellingen vastgesteld om, enerzijds, het voortijdig schoolverlaten terug te dringen en, anderzijds, het aantal gediplomeerden van het hoger onderwijs te verhogen. Omdat de uitgangssituaties verschillend zijn, lopen de nationale doelstellingen uiteen en liggen ze soms aanzienlijk boven of onder de Europese kerndoelstelling.

Het percentage voortijdig schoolverlaters, dat wil zeggen het aandeel van de bevolking van 18 tot 24 jaar dat geen onderwijs of opleiding volgt en dat hooguit lager secundair onderwijs heeft genoten, varieert van 4,7 % in Slowakije tot 36,9 % in Malta. Met uitzondering van dit laatste land, liggen de percentages in alle lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden onder het Europese gemiddelde (14,1 % in 2010), terwijl de meeste Zuid-Europese landen, alsook het Verenigd Koninkrijk en Roemenië, een ruimer aandeel laten optekenen. In Spanje en Portugal heeft meer dan een op vier jongeren van 18 tot 24 jaar de school voortijdig verlaten. Deze landen hebben besloten dit aandeel met de helft te verminderen.

In België beliep het percentage voortijdig schoolverlaters in 2010 bijna 12 %, dat is minder dan het Europese gemiddelde. Het op nationaal niveau beoogde doel is een vermindering van dat cijfer tot maximaal 9,5 %. De inspanning die moet worden geleverd is een daling met 2,4 procentpunt tegen 2020. Voor de EU als geheel bedraagt deze inspanning 4,1 procentpunt, aangezien de algemene doelstelling werd vastgesteld op maximaal 10 %.

De doelstellingen inzake voortijdig schoolverlaten werden verschillend geformuleerd naargelang van het land: sommige landen hebben er zich toe verbonden het aantal voortijdig schoolverlaters te doen dalen tot een bepaald niveau, andere zijn van plan dit percentage onder een bepaalde limiet te houden. Litouwen en Luxemburg, bijvoorbeeld, hebben geopteerd voor deze laatste mogelijkheid en op basis van de gegevens voor 2010 lijken ze hun doelstelling reeds te hebben bereikt. Voor Luxemburg lopen de cijfers van de geharmoniseerde enquête naar de arbeidskrachten van jaar tot jaar sterk uiteen als gevolg van de beperkte omvang van de steekproef.

De Commissie heeft berekend dat, gelet op de nationale doelstellingen, het aandeel van de jongeren die voortijdig de school verlaten in 2020 10,3 tot 10,5 % zou bedragen, naargelang de boven- of ondergrens van de door Italië vastgestelde vork in aanmerking wordt genomen. De doelstelling zou hoe dan ook niet volledig worden bereikt.

De tweede Europese doelstelling inzake onderwijs bestaat erin het aandeel van de 30- tot 34-jarigen met

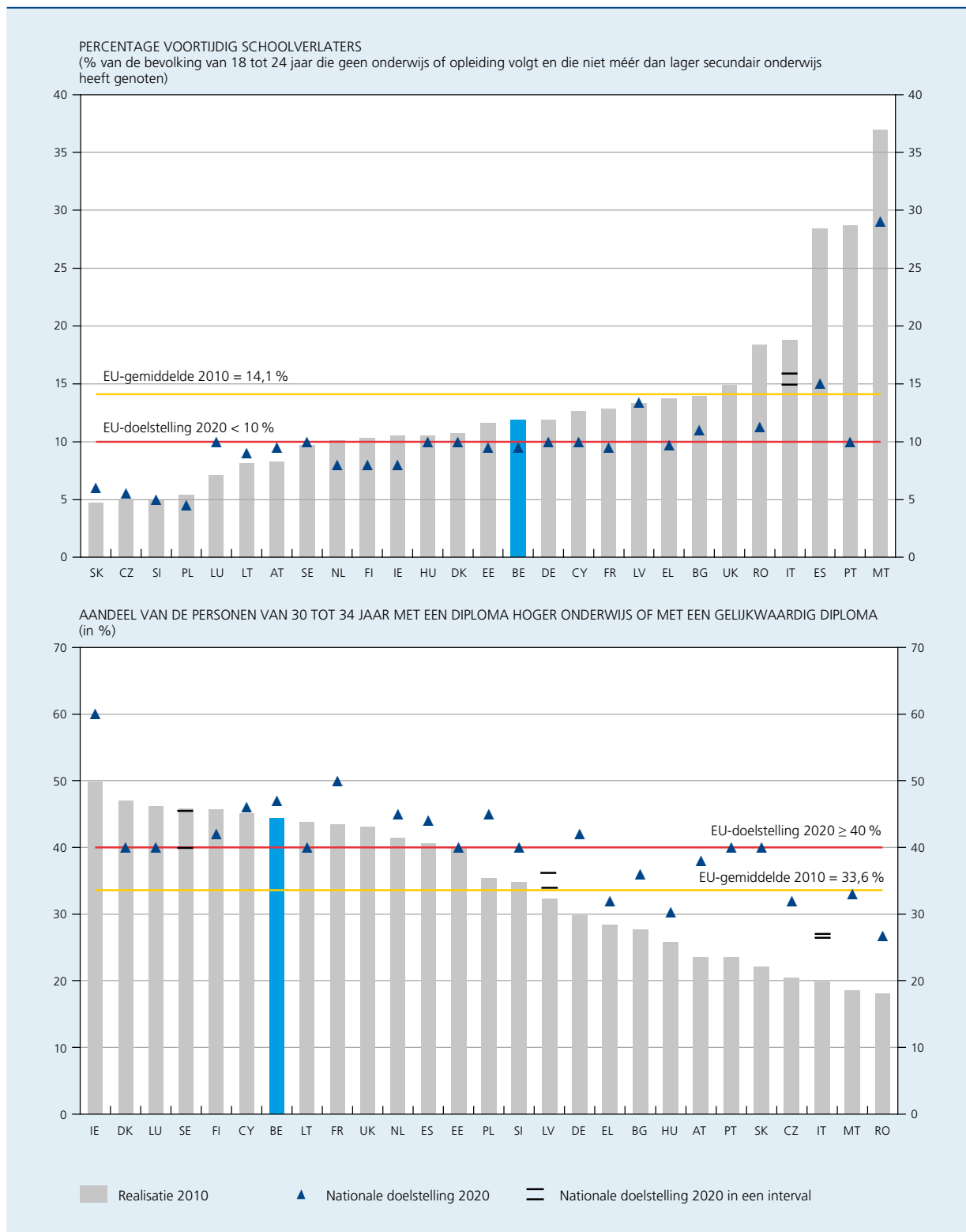
een diploma hoger onderwijs of met een gelijkwaardig diploma te verruimen tot ten minste 40 %. Dit zou er mee moeten voor zorgen dat kan worden voldaan aan de toegenomen vraag naar vaardigheden – door de industriële en technologische veranderingen stijgt de vraag naar hoog- en middengeschoolde arbeidskrachten, ten nadele van laaggeschoolde werknemers – en het zou ook de ontwikkeling moeten stimuleren van het innovatiepotentieel van de Europese economieën. Ierland, waar de helft van de mensen in deze leeftijdsgroep over een diploma van het hoger onderwijs of gelijkwaardig beschikt, voert de Europese rangschikking aan; het land wil dat aandeel trouwens optrekken tot 60 %. De Scandinavische landen, Luxemburg en Cyprus volgen daar op. Daarbij zij opgemerkt dat, hoewel de rangschikking berust op de resultaten van de enquêtes naar de arbeidskrachten, sommige landen hun eigen doelstelling hebben vastgelegd op grond van nationale indicatoren. Zo heeft Luxemburg de indicator gedefinieerd op basis van een nationaal percentage van ongeveer 30 %, terwijl het resultaat van de enquête naar de arbeidskrachten 46,1 % bedraagt. Denemarken heeft zich aangesloten bij de Europese doelstelling van 40 %, maar verwacht dit niveau te bereiken via de verwezenlijking van anders berekende nationale doelstellingen (de helft van de jongeren moet hoogopgeleid zijn). In Finland worden jongeren met een niet-universitair diploma momenteel niet meegerekend bij de hooggeschoolden, wat betekent dat het nationaal percentage er geringer uitvalt dan volgens de enquête naar de arbeidskrachten.

Met 44,4 % van de jongeren die in 2010 over een diploma hoger onderwijs beschikten, steeg België uit boven het Europese gemiddelde. Op nationaal niveau werd overeengekomen dit cijfer te verhogen tot minstens 47 %.

De nationale ambities zijn ontoereikend om in 2020 de algemene Europese doelstelling te kunnen bereiken: volgens de Commissie zou het aandeel hooggeschoolden in de groep van 30- tot 34-jarigen immers maximaal 38 % bedragen, zelfs indien rekening wordt gehouden met de bovengrens van de door sommige staten gehanteerde vork.

In België behoort onderwijs tot de bevoegdheid van de taalgemeenschappen. Teneinde het risico op voortijdige schoolverlating te verminderen, zijn de Vlaamse en Franse Gemeenschap bezig het secundair onderwijs te hervormen, onder meer om het technisch en beroepsonderwijs te herwaarderen, het deeltijds onderwijs te versterken en het onderwijs beter af te stemmen op de arbeidsmarkt. Naast de initiatieven om de toegang tot hoger onderwijs te bevorderen, wordt levenslang leren beschouwd als een prioriteit voor de verbetering van de inzetbaarheid en de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

GRAFIEK 6 ONDERWIJSINDICATOREN



Bronnen: EC, Nationale hervormingsprogramma's 2011 van de landen van de EU.

3.5 Doelstelling inzake sociale cohesie

De Europese doelstelling wordt uitgedrukt als een vermindering van het aantal personen die een risico op armoede of sociale uitsluiting lopen. Dat risico wordt gedefinieerd op basis van drie indicatoren: (1) het relatieve armoederisico uitgedrukt ten opzichte van een inkomensdrempel⁽¹⁾, (2) een ernstig materieel gemis⁽²⁾ en (3) behoren tot een huishouden met geringe arbeidsintensiteit⁽³⁾. Het is de bedoeling deze bevolking tegen 2020 met 20 miljoen personen te reduceren.

Op basis van de gegevens van de in 2009 gehouden EU-SILC-enquête⁽⁴⁾ (die betrekking had op de inkomens uit 2008), kwam het aandeel van de personen voor wie ten minste een van die drie criteria gold (zonder dubbel-telling) in de EU op 23,1% uit, dat was 114 miljoen mensen. In België beliep dat percentage 20,2%, of 2,1 miljoen mensen.

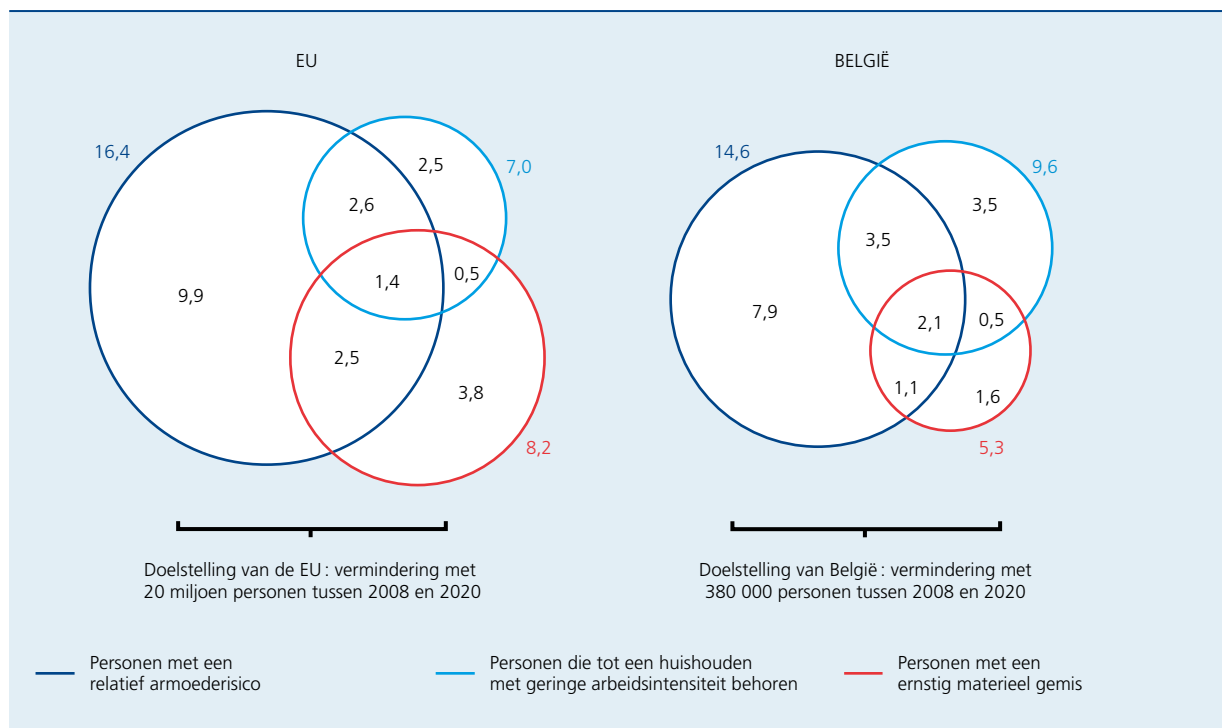
Sommigen lopen alle drie de risico's samen; in 2009 was dat in België het geval voor 2,1% van de bevolking, of 219 000 personen. Het grootste risico voor de bevolking bestond erin onder de armoededrempel te zakken (14,6%). De arbeidsintensiteit moet voldoende groot

zijn om niet in armoede of sociale uitsluiting terecht te komen: 9,6% van de bevolking woonde in een huishouden waarvan het arbeidspotentieel onvoldoende werd aangewend. Een ernstig materieel gemis trof 5,3% van de Belgische bevolking.

De meeste EU-landen hebben er zich toe verbonden tegen 2020 het aantal personen die een risico van armoede of sociale uitsluiting lopen, te verminderen, maar sommige landen hebben een andere indicator gekozen (enkel

- (1) Personen met een armoederisico zijn mensen die wonen in een huishouden waar het equivalent beschikbaar inkomen lager is dan de armoededrempel die werd vastgesteld op 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen (na sociale overdrachten). In België bedraagt de aldus bepaalde armoededrempel € 966 per maand voor een alleenstaande.
- (2) Personen met een ernstig materieel gemis leven in omstandigheden die worden beperkt door een gebrek aan middelen. Ze kampen met een gemis voor ten minste vier van de negen volgende elementen: ze zijn niet in staat 1) huur of gewone facturen te betalen, 2) hun woning voldoende te verwarmen, 3) onverwachte uitgaven te doen, 4) om de twee dagen vlees, vis of even proteïnerijk voedsel te eten, 5) een week met vakantie te gaan, of 6) zich een eigen auto, 7) een wasmachine, 8) een kleurentelevisie, of 9) een telefoon aan te schaffen.
- (3) Personen in een huishouden met geringe arbeidsintensiteit zijn mensen van 0 tot 59 jaar die in een huishouden wonen waar de volwassenen (van 18 tot 59 jaar) het afgelopen jaar gemiddeld minder dan 20% van hun totaal arbeidspotentieel hebben gewerkt. Studenten worden buiten beschouwing gelaten.
- (4) Het EU-SILC-project is van start gegaan in 2003 (maar de enquête werd niet in alle lidstaten, zelfs niet in de oudste, op hetzelfde ogenblik ingevoerd) en heeft tot doel de gegevens te verkrijgen die het mogelijk maken de structurele indicatoren van de sociale cohesie te berekenen. De op EU-niveau geharmoniseerde enquête verzamelt gegevens over het inkomen, de armoede en de sociale uitsluiting.

GRAFIEK 7 INDICATOREN VAN SOCIALE COHESIE
(in % van de totale bevolking, inkomens van 2008)



Bronnen: EC, Nationaal Hervormingsprogramma België 2011.

TABEL 2 DOOR DE EU-LANDEN VASTGESTELDE DOELSTELLINGEN VAN SOCIALE COHESIE ⁽¹⁾
(duizenden personen, tenzij anders vermeld)

	2008	2009	2020	Doelstelling van een daling in niveau 2008-2020	Doelstelling van een daling in % 2008-2020
Doelstelling t.o.v. de bevolking die een risico op armoede loopt					
RO	4 988	4 745	4 408	580	11,6
BG	1 632	1 657	1 372	260	15,9
LV	573	573	452	121	21,1
Doelstelling t.o.v. de bevolking die een risico op armoede of sociale uitsluiting loopt					
CZ	1 566	1 448	1 536	30	1,9
PT	2 757	2 648	2 557	200	7,3
MT	79	82	72	7	8,3
SI	361	339	321	40	11,1
PL	11 491	10 454	9 991	1 500	13,1
ES	10 340	10 652	8 840 – 8 940	1 400 – 1 500	13,5 – 14,5
IT	15 099	14 835	12 899	2 200	14,6
GR	3 046	3 007	2 596	450	14,8
SK	1 111	1 061	941	170	15,3
AT	1 532	1 406	1 297	235	15,3
CY	174	176	147	27	15,5
HU	2 794	2 956	2 344	450	16,1
FI	910	886	760	150	16,5
BE	2 194	2 145	1 814	380	17,3
LT	928	985	758	170	18,3
Doelstelling t.o.v. de bevolking die in een huishouden met geringe arbeidsintensiteit woont					
DK	347	360	325	22	6,3

Bronnen: EC, Nationale hervormingsprogramma's 2011 van de EU-landen.

(1) De EU-landen met nationale doelstellingen die onverenigbaar zijn met de uit de EU-SILC-enquête afgeleide indicatoren, zijn niet in de tabel opgenomen. Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk hebben geen kwantitatieve doelstellingen voor de vermindering van de armoede vastgelegd.

het armoederisico, risico verbonden aan een geringe arbeidsintensiteit).

Vergeleken met de toezeggingen van de andere EU-landen is de nationale doelstelling in België relatief ambitieus. Ze bestaat erin het aantal personen die in een zorgwekkende toestand terecht dreigen te komen, tussen 2008 en 2020 te doen teruglopen van 2,2 tot 1,8 miljoen.

Armoede kan het best worden bestreden door een baan uit te oefenen. Die vaststelling geldt voor alle EU-landen. In België is de armoederisicograad zevenmaal kleiner voor werkenden dan voor werklozen ⁽¹⁾. De structurele hervormingen van de arbeidsmarkt worden op het federale

niveau, in Brussel en in Vlaanderen aangevuld met plannen ter bestrijding van de armoede. Deze zijn onder meer gericht op huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid. Wallonië voert inzake sociale integratie een universeel beleid, maar levert bijzondere inspanningen voor hen die het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn.

Conclusies

In 2010 heeft de EU besloten haar economie nieuw leven in te blazen, niet alleen om de crisis sneller te boven te komen, maar ook om de basis te leggen voor een « slimme, duurzame en inclusieve groei ». De Europa 2020-strategie schept het kader waarin de Europese

(1) Volgens de criteria van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB).

economie tot het einde van het decennium zal evolueren. Om haar vijf kerndoelstellingen inzake werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, duurzame ontwikkeling en sociale integratie te verwezenlijken, wil de EU in zeven sleutel-domeinen concrete acties ondernemen of voortzetten. Initiatieven worden verwacht op zowel Europees (en internationaal) als nationaal (en regionaal) vlak.

Het welslagen van de Europa 2020-strategie vereist dat de doelstellingen en beginselen ervan door alle belanghebbenden in de EU, te beginnen met de lidstaten, worden aanvaard. Om zich van die medewerking te verzekeren, heeft de EU een structuur voor beleidstoezicht ingevoerd die een budgettaire, een macro-economische en een thematische pijler omvat. Het is in het kader van het thematisch toezicht dat de verbintenissen van de lidstaten voor de Europa 2020-strategie worden onderzocht en dat hun vorderingen worden gemeten. De nationale hervormingsprogramma's die elk jaar bij de Europese Commissie worden ingediend, bevatten immers de omzetting, in nationale doelstellingen, van de Europese kerndoelstellingen, alsook de maatregelen die de landen willen uitvoeren om die te behalen.

Het jaar 2011 valt samen met de eerste toepassing van dit nieuwe bestuursmodel, dat de Europese beleidsmaatregelen en instrumenten laat convergeren naar één doel: «slimme, duurzame en inclusieve» groei. In de eerste helft van het jaar – het «Europees semester» – werd de aanzet gegeven door de jaarlijkse groeianalyse van de Europese Commissie in januari. Dankzij deze oefening kon de Europese Raad in maart de jaarlijkse prioritaire krachtlijnen goedkeuren. In april stelden de lidstaten hun nationaal hervormingsprogramma en hun stabiliteits- of convergentieprogramma op. De Commissie heeft die in mei onderzocht en in juni heeft de Raad voor elk land specifieke aanbevelingen geformuleerd, teneinde de nationale beleidsmaatregelen die tijdens de volgende jaarhelft, het zogeheten «nationaal semester», zullen worden genomen, coherenter te maken.

Aan België werden zes aanbevelingen gericht. Ons land moet zijn overheidstekort corrigeren, de langetermijn-houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën verbeteren door de uitgaven voor de vergrijzing te beteugelen, de structurele tekortkomingen van zijn financiële sector verhelpen, maatregelen nemen om zijn loononderhandelings- en loonindexeringssysteem te hervormen, de arbeidsmarktparticipatie opvoeren en de concurrentie in de detailhandel en op de elektriciteits- en gasmarkten verscherpen.

Uit de nationale hervormingsprogramma's blijkt dat de inzet van de landen voor de Europa 2020-strategie op een bepaald aantal gebieden ontoereikend is.

Zo zal de Europese strategische doelstelling inzake werkgelegenheid niet worden gehaald, zelfs al zouden de lidstaten hun verbintenissen nakomen. De gemiddelde werkgelegenheidsgraad van de 20- tot 64-jarigen in de EU zou in 2020 slechts 73,7 % of 74 % bedragen, naargelang de minimum- of de maximumwaarde van de door sommige lidstaten verstrekte vorken in aanmerking wordt genomen, een niveau onder de nagestreefde 75 %. De Belgische overheid streeft tegen 2020 een werkgelegenheidsgraad van 73,2 % na, dat is een stijging met 5,6 procentpunt in tien jaar tijd.

Op het gebied van onderzoek en innovatie zou het gemiddelde aandeel, in het bbp van de EU, van de bruto binnenlandse bestedingen aan O&O, rekening houdend met de kwantitatieve nationale doelstellingen, lager blijven dan 3 %, een doelstelling die België nastreeft.

Wat energie betreft, vloeien de doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het energieverbruik te verhogen, voort uit de totale, tussen de 27 lidstaten verdeelde, inspanning van het Europees klimaat- en energiepakket. In dit kader zou België zijn uitstoot van broeikasgassen met 15 % moeten terugschroeven tegen 2020 ten opzichte van het niveau in 2005 en het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het finale energieverbruik tot 13 % moeten opvoeren. De in de nationale hervormingsprogramma's omschreven inspanningen ter verbetering van de energie-efficiëntie – het derde deel van de Europese «20/20/20»-doelstelling – kunnen niet rechtstreeks tussen de landen worden vergeleken.

Voor het onderwijs geldt een dubbele doelstelling: het percentage voortijdig schoolverlaters verlagen tot minder dan 10 %, en het aantal 30- tot 34-jarigen met een diploma hoger onderwijs op ten minste 40 % brengen. Ook hier blijken de nationale doelstellingen onvoldoende om de totale Europese verbintenis in 2020 na te komen; de Europese Commissie heeft berekend dat het aandeel van de jongeren die voortijdig de school verlaten tussen 10,3 en 10,5 % zou bedragen en dat het percentage hooggeschoolden niet boven de 38 % zou uitkomen. België heeft doelstellingen van respectievelijk 9,5 % en 47 % onderschreven.

Met betrekking tot de sociale cohesie, ten slotte, behelst de Europese doelstelling dat tegen 2020 in de EU als geheel ten minste, 20 miljoen personen niet langer het risico van armoede of sociale uitsluiting lopen. België wil het aantal risicopersonen tussen 2008 en 2020 met 380 000 eenheden terugschroeven.

Bibliografie

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2010), « Europa 2020-strategie – Implementatie via het ‘Europees semester’: rol van de sociale gesprekspartners? », *maandelijkse Sociaal-Economische Nieuwsbrief*, 163, 14-21, Brussel, oktober.

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2011), « Europese Unie: naar een nieuw economisch bestuur », *maandelijkse Sociaal-Economische Nieuwsbrief*, 169, 24-29, Brussel, april.

EC (2010a), *Europa 2020: een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020 definitief, Brussel, maart.

EC (2010b), *Een digitale agenda voor Europa*, COM(2010) 245 definitief/2, Brussel, augustus.

EC (2010c), *Jeugd in beweging: een initiatief om jongeren ten volle te betrekken bij het realiseren van slimme, duurzame en inclusieve groei in de Europese Unie*, COM(2010) 477 definitief, Brussel, september.

EC (2010d), *Europa 2020-vlaggenschipinitiatief: innovatie-Unie*, COM(2010) 546 definitief, Brussel, oktober.

EC (2010e), *Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering: concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen*, COM(2010) 614 definitief/2, Brussel, november.

EC (2010f), *Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid*, COM(2010) 682 definitief, Brussel, november.

EC (2010g), *Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang*, COM(2010) 758 definitief, Brussel, december.

EC (2011a), *Jaarlijkse groeianalyse*, COM(2011) 11 definitief, Brussel, januari.

EC (2011b), *Efficiënt gebruik van hulpbronnen – vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie*, COM(2011) 21 definitief, Brussel, januari.

EC (2011c), *Afsluiting van het eerste Europees semester voor economische beleidscoördinatie: richtsnoeren voor nationaal beleid in 2011-2012*, COM(2011) 400 definitief, Brussel, juni.

EC (2011d), *Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014*, SEC(2011) 802 definitief, Brussel, juni.

EC (2011e), *Statement by President Barroso following the adoption of the 2011 country specific recommendations*, Press conference, Speech/11/416, Strasbourg, 7 juni.

EU (2010a), « Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2010 betreffende de globale richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en de Unie », *Publicatieblad van de Europese Unie*, 28-34, 23 juli.

EU (2010b), « Besluit van de Raad van 21 oktober 2010 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten », *Publicatieblad van de Europese Unie*, 46-51, 24 november.

Europese Raad (2010a), *Conclusies van 25 en 26 maart 2010*, Brussel.

Europese Raad (2010b), *Conclusies van 17 juni 2010*, Brussel.

Europese Raad (2010c), *Conclusies van 28 en 29 oktober 2010*, Brussel.

Europese Raad (2011a), *Conclusies van 24 en 25 maart 2011*, Brussel.

Europese Raad (2011b), *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2011 van België en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014*, Brussel, 22 juni.

Europese Raad (2011c), *Conclusies van 23 en 24 juni 2011*, Brussel.

Nationaal Hervormingsprogramma, België 2011, Brussel, april.

Nationale hervormingsprogramma's van de EU-lidstaten

http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/type/member-states-documents/index_en.htm

OECD (2002), *Frascati Manual*, Paris.

Stabiliteitsprogramma van België (2011-2014), Brussel, april.

Strategie Europa 2020:

http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm

Taskforce economische governance (2010), *Eindverslag van de taskforce aan de Europese Raad*, Brussel, oktober.

Verloop van de particuliere consumptie tijdens de afgelopen drie jaar

V. Baugnet
L. Dresse

Inleiding

De Belgische economie is de afgelopen drie jaar onderhevig gebleken aan zware onrust, net zoals dat het geval was bij onze handelspartners uit het eurogebied en in de meeste geavanceerde landen. De financiële crisis die snel om zich heen greep als gevolg van het faillissement van de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers in september 2008, de daaropvolgende ineenstorting van de internationale handel en de algemene teruggang van de mondiale bedrijvigheid tot medio 2009 beïnvloedden, via verschillende kanalen, het gedrag van ondernemingen en particulieren. Daarna volgde een herstel, met name onder impuls van het accommoderend monetair en budgettair beleid, maar de onzekerheid blijft groot vanwege de zware, nog te leveren consolidatie-inspanningen.

Vandaag ziet het ernaar uit dat België de recessie relatief beter heeft doorstaan dan het eurogebied als geheel en dan de meeste economieën die er deel van uitmaken. Begin 2011 was ons land een van de eerste landen van het eurogebied waar het bbp uitkwam boven het peil van begin 2008, vóór het uitbreken van de recessie.

Het leek interessant om, tegen die achtergrond, het verloop te bestuderen van de consumptieve bestedingen van de particulieren tijdens de afgelopen drie jaar. Traditioneel wordt de particuliere consumptie geacht een stabiliserende rol te spelen met betrekking tot conjunctuurschommelingen, maar de schokken op de bedrijvigheid en de werkgelegenheid, het financieel vermogen of de onzekerheid waren ditmaal zo groot dat de consumptie er wellicht onder geleden heeft. Dit artikel is derhalve bedoeld om een beter inzicht te verschaffen in de wisselwerkingen

tussen de algemene economische situatie en de particuliere consumptie gedurende de recessie en tijdens de recente herstelfase.

Het eerste deel van dit artikel is een terugblik op het relatieve verloop van het bbp en de consumptie in België, zowel tijdens de afgelopen vier decennia als gedurende de jongste conjunctuurfase. Dit laatste punt wordt aangevuld met een internationale vergelijking. In het tweede deel wordt stilgestaan bij de rol die de belangrijkste determinanten van het verloop van de particuliere consumptie spelen in met name het door de Bank gehanteerde econometrisch model van de Belgische economie. De voornaamste bevindingen worden samengevat in de conclusie.

1. Consumptie en bedrijvigheid

1.1 Historische vergelijking

Om te beoordelen hoe de particuliere consumptie tijdens de recente recessie van 2008-2009 en tijdens de daaropvolgende herstelfase heeft geëvolueerd, verdient het aanbeveling een en ander vanuit een langeretermijnperspectief te beschouwen teneinde na te gaan wat het verband is tussen deze component van de vraag en het bbp.

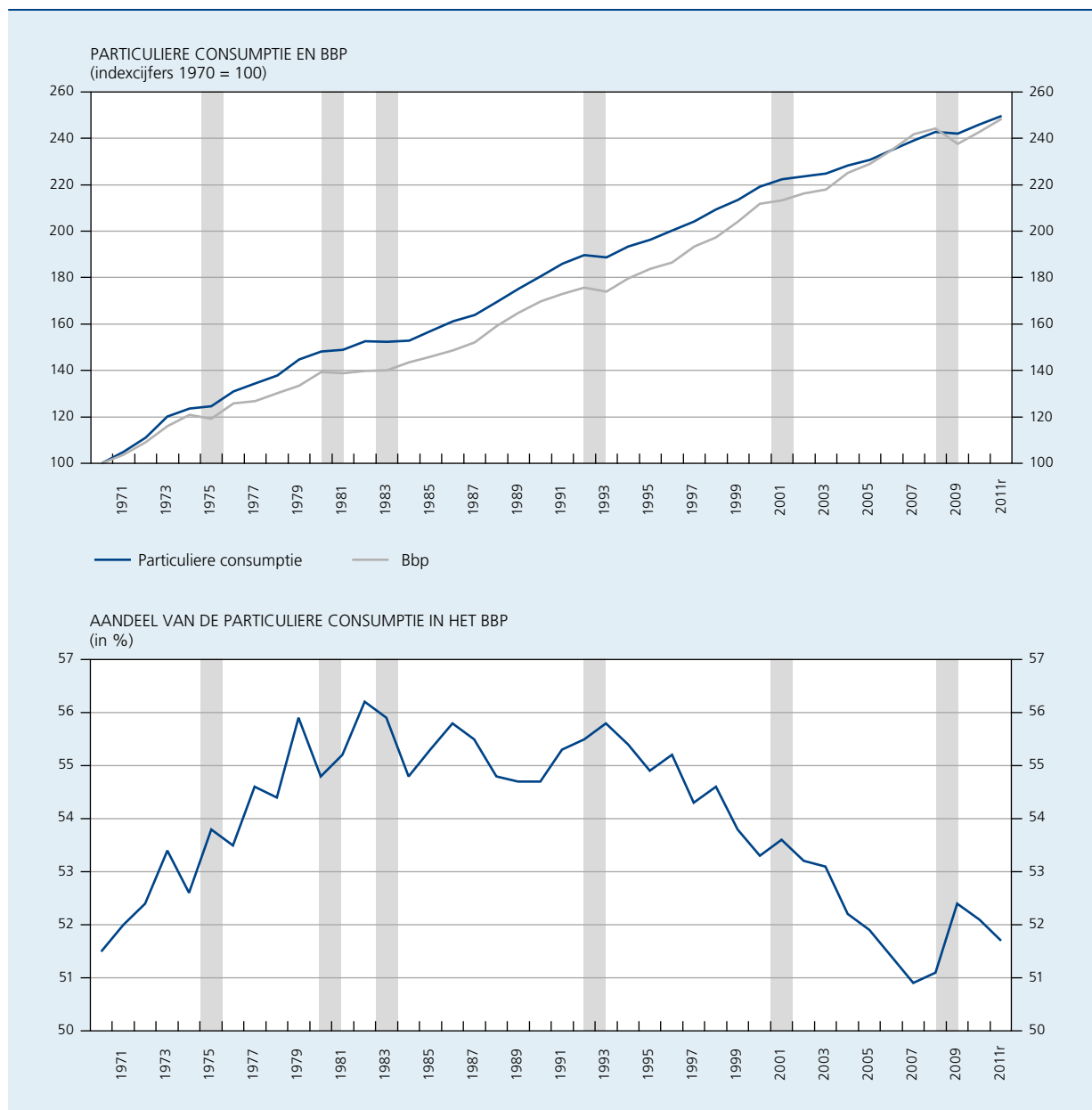
Uit een analyse van de gegevens voor België sedert 1970, gegevens die de EC opnieuw heeft samengesteld om het effect van methodologische breuken uit te vlakken, blijkt dat het verloop van de particuliere consumptie de afgelopen vier decennia, algemeen beschouwd, nauw aansluit

bij dat van de bedrijvigheid. Aanvankelijk, namelijk tot in de eerste helft van de jaren tachtig, trok de consumptie echter ietwat sneller aan. Vervolgens, en dat was vooral het geval tussen 1995 en 2007, groeide ze ietwat minder dynamisch.

Over de hele periode beliepen de consumptieve bestedingen van de particulieren, berekend op basis van kettingreeksen naar volume en uitgedrukt in prijzen van

2000, dit teneinde het relatieve verloop van de deflatoren van die twee variabelen buiten beschouwing te laten en enkel rekening te houden met het verloop naar volume, aldus gemiddeld 53,9% bbp. Ze vormden veruit de belangrijkste component van de vraag, althans indien het goederen- en dienstenverkeer met het buitenland in nettoterminen wordt beschouwd. Dat aandeel verruimde van 51,5% in 1970 tot 56,2% in 1982 en vervolgens kromp het tot 52,1% in 2010, dat is ongeveer hetzelfde

GRAFIEK 1 VERLOOP OP LANGE TERMIJN VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE EN HET BBP ⁽¹⁾



Bronnen: EC, NBB.

(1) Brutogegevens, kettingreeksen naar volume, uitgedrukt in prijzen van 2000.

Toelichting: De grijsgekleurde zones stemmen overeen met de recessieperiodes die werden vastgesteld op basis van een daling van het bbp-peil gedurende twee opeenvolgende kwartalen; bij gebrek aan kwartaalgegevens van vóór 1980 werd de recessie van 1975 bepaald aan de hand van de daling van het gemiddelde bbp-peil op jaarbasis ten opzichte van het voorgaande jaar.

peil als aan het begin van de beschouwde periode. Wordt dat aandeel in nominale termen uitgedrukt, dan vertoont de het een soortgelijk profiel; gemiddeld beschouwd, bedroeg het 54,3 %, tegen circa 53 % zowel in 1970 als in 2010.

Bovenop die resultaten over de hele periode, moet de correlatie tussen de bewegingen van het bbp en die van de particuliere consumptie tijdens fases van recessie grondiger worden geanalyseerd. Behalve de recessie van eind 2008 en begin 2009 kunnen, volgens de gebruikelijke definitie van een daling van het bbp-peil gedurende twee opeenvolgende kwartalen⁽¹⁾, sedert 1970 vier periodes van dat type recessie worden onderscheiden: de recessie van 1975, die van het begin van de jaren tachtig⁽²⁾, die van 1992-1993 en die van 2001.

Die periodes waarin de bedrijvigheid terugliep, waren niet identiek, noch qua amplitude noch qua duur. Ze beïnvloedden echter allemaal het gemiddelde verloop op jaarbasis van de particuliere consumptie naar volume, omdat ze ofwel het groeitempo fors afremden, zoals tijdens de recessies van 1975 of 2001, ofwel de consumptie ronduit deden dalen, wat tijdens de andere periodes het geval was. Hoewel de consumptie tijdens de verschillende periodes niet altijd even intens reageerde op de conjunctuurschommelingen, waren de bewegingen van de consumptie telkens minder uitgesproken dan die van het bbp. De ratio die de consumptie relateert aan het bbp, bleek gedurende periodes van recessie derhalve tijdelijk opwaarts gericht. Dat was meer bepaald het geval bij de recessies van 1975 en het begin van de jaren tachtig, toen die ratio met meer dan 1 procentpunt bbp toenam. Die conjunctuurgebonden ontwikkelingen vullen weliswaar de hierboven toegelichte middellangetermijntrends aan en het verloop van de ratio wordt eveneens beïnvloed door een variabiliteit op korte termijn. Niettemin wordt iedere periode waarin de bedrijvigheid terugloopt, systematisch gekenmerkt door een stijging van het aandeel van de consumptie. Die stijging vloeit voort uit het feit dat een omslag van de conjunctuur doorgaans wordt veroorzaakt door schokken die teweeg worden gebracht door de buitenlandse vraag, de investeringen of de voorraadwijziging, terwijl de particuliere consumptie die kentering veeleer zal temperen. Het valt ook op dat de tijdelijke stijgingen van het aandeel van de consumptie in het bbp gepaard gingen met een toename van het aandeel van de lonen in het bbp. Zoals verderop nog uitvoeriger zal worden toegelicht, hangen die bewegingen nauw samen en zijn ze voornamelijk toe te schrijven aan het weerstandsvermogen, op korte termijn, van de inkomens van de particulieren (meer bepaald de inkomens uit arbeid) tegen conjunctuurschokken.

Wat is er nu tijdens de recente recessie gebeurd? In 2009 liep de particuliere consumptie met naar volume 0,2 % terug ten opzichte van het gemiddelde van 2008, dat is een significante daling vergeleken met eerdere periodes. Enkel in 1993 was de particuliere consumptie nog sterker afgenomen, namelijk met 0,3 %. In verhouding tot de uitermate bruuske inkrimping van de output (met naar volume gemiddeld -2,7 % in 2009), is de daling van de particuliere consumptie echter zeer beperkt, getuige de forse stijging van de ratio particuliere consumptie/bbp, die steil opliep met 1,3 procentpunt, meer bepaald van 51,1 % in 2008 tot 52,4 % in 2009.

Volgens de benadering in de nationale rekeningen kunnen de bewegingen op jaarbasis van de ratio van de consumptie ten opzichte van het bbp worden uitgesplitst in, enerzijds, de wijziging in het aandeel van het beschikbaar inkomen en, anderzijds, de verandering van het aandeel van de besparingen. Die uitsplitsing wordt in grafiek 2 toegelicht voor de periode vanaf 1985, aangezien de gegevens pas vanaf dat jaar beschikbaar zijn.

De eerste term weerspiegelt het verloop van het beschikbaar inkomen ten opzichte van de bedrijvigheid. Het beschikbaar inkomen vertoont doorgaans een positiever verloop in een periode van economische neergang. Dat was het geval tijdens de recessie van 2008-2009, maar ook gedurende die van 2001 en 1992-1993. A priori kan die veerkracht van het beschikbaar inkomen aan verschillende factoren worden toegeschreven. Enerzijds reageert de werkgelegenheid meestal slechts met vertraging op de schommelingen van de bedrijvigheid en, wat de lonen betreft, worden de reële conventionele aanpassingen afgesproken voor periodes van twee jaar, waardoor de arbeidsinkomens minder aan onvoorziene schokken worden aangepast. Anderzijds kunnen ook de mechanismen van de sociale overdrachten in een periode van laagconjunctuur de daling van de inkomens afremmen, bijvoorbeeld vanwege de anticyclische aard van de werkloosheidsuitkeringen of doordat de pensioenen een regelmatig verloop volgen, los van de conjunctuurcyclus. Naast die algemene mechanismen kunnen, naargelang van het geval, recessie specifieke factoren spelen, bijvoorbeeld in de vorm van discretionaire fiscale maatregelen of van tijdsverschillen tussen de inflatie en de indexering, aangezien deze laatste op een groot deel van de inkomens wordt toegepast.

(1) Bij gebrek aan kwartaalgegevens van vóór 1980 werd de recessie van 1975 vastgesteld op basis van de daling van het gemiddelde bbp-peil op jaarbasis ten opzichte van het voorgaande jaar.

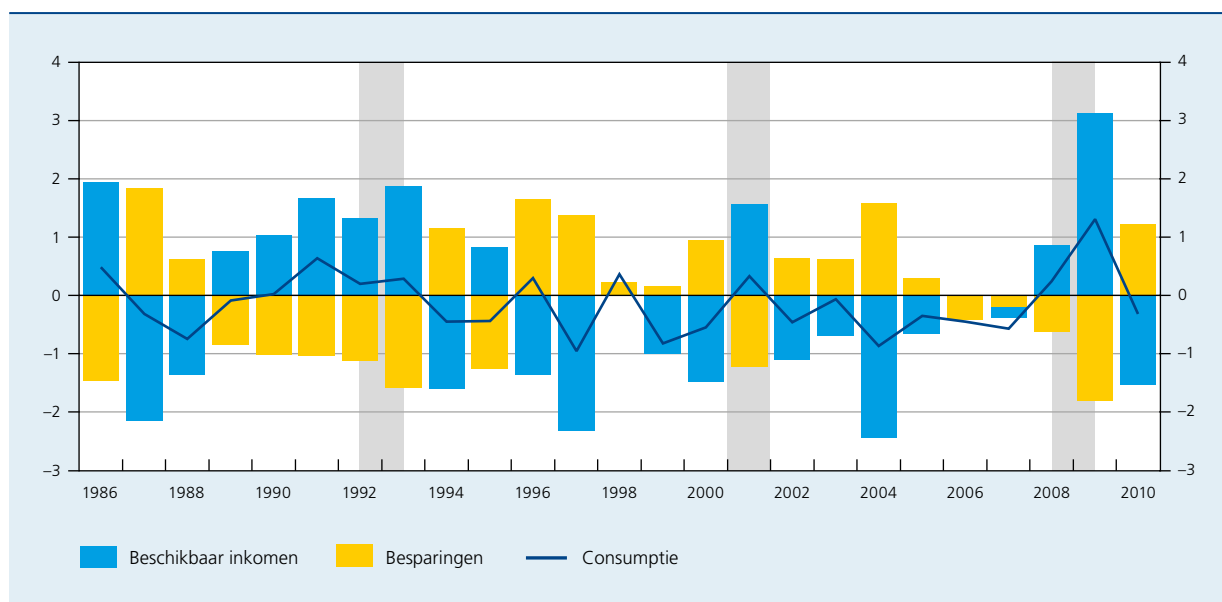
(2) Begin jaren tachtig werden specifiek recessiefases opgetekend tijdens de jaren 1980-1981 en 1983; in 1982 was de bbp-groei naar volume weliswaar positief, maar uiterst gering. Bij uitbreiding wordt in dit artikel de hele periode aangeduid als die van de recessie van het begin van de jaren tachtig.

De tweede term van de uitsplitsing van het verloop van de ratio consumptie/bbp weerspiegelt het beloop van de besparingen van de particulieren: een stijging hiervan drukt de consumptie en wordt dus in grafiek 2 voorgesteld door middel van een negatieve balk. In die grafiek is een algemene stijging merkbaar van de spaarquote van de huishoudens tijdens recessies waardoor, gedurende die periodes, de veerkracht van het beschikbaar inkomen minder effect sorteert op de consumptie.

Meer in het algemeen leiden schommelingen in het lopend beschikbaar inkomen – zowel in opwaartse als in neerwaartse zin – doorgaans tot bewegingen van de spaarquote in dezelfde richting, tegengesteld dus aan het verloop in grafiek 2. Hierdoor wordt de consumptie van de huishoudens in de tijd afgevlakt ten opzichte van de volatiliteit van het lopend inkomen. Dit verschijnsel toont aan dat de particulieren, tenzij ze er budgettair

toe worden verplicht, het peil van hun consumptie voor een bepaalde periode niet enkel bepalen op grond van hun lopend inkomen, maar dat ze ook rekening houden met de verwachtingen ten aanzien van hun toekomstig inkomen of van de waarde van hun vermogen. Dit laatste vormt immers een reserve die ze kunnen gebruiken om na hun beroepsleven een bepaald consumptieniveau te handhaven. Een herziening van het verwachte verloop van de toekomstige inkomens of het vermogen, of zelfs een verandering in de graad van onzekerheid over die verwachtingen, kunnen de particuliere consumptie dan ook beïnvloeden, zelfs zonder wijziging in het lopend inkomen. Omgekeerd geven tijdelijke schommelingen van het beschikbaar inkomen geen aanleiding tot even grote bewegingen van de consumptie. In deel 2 wordt uitvoeriger ingegaan op de bijdrage van die verschillende determinanten tot het verloop van de particuliere consumptie in België gedurende de afgelopen drie jaar.

GRAFIEK 2 UITSPLITSING VAN HET AANDEEL VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE IN HET BBP
(verschil op jaarbasis, in procentpunt bbp)⁽¹⁾



Bron: NBB.

(1) Brutogegevens.

Toelichting: De grijsgekleurde zones stemmen overeen met de recessieperiodes die werden vastgesteld op basis van een daling van het bbp-peil gedurende twee opeenvolgende kwartalen.

Kader – De definities van de particuliere consumptie in de nationale rekeningen

In de ESR 1995-methodologie van de nationale rekeningen wordt een onderscheid gemaakt tussen twee alternatieve concepten voor de consumptie en het inkomen van de sectoren:

- het eerste concept meet de **consumptieve bestedingen**. Deze omvatten de uitgaven van een sector voor het verwerven van consumptiegoederen en -diensten, ongeacht de sector waaraan ze ten goede komen;
- het tweede concept meet de **werkelijke consumptie**, die verwijst naar het gebruik dat een sector maakt van consumptiegoederen en -diensten, ongeacht de sector die de verwerving ervan heeft gefinancierd.

Het verschil tussen beide begrippen ligt in de behandeling van een aantal goederen en diensten die door de overheid worden gefinancierd en die aan de huishoudens worden verstrekt in de vorm van sociale overdrachten in natura. Die zogenoemde individuele consumptieve bestedingen van de overheid omvatten, bij conventie, de uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid en welzijn, sport en vrije tijd, en cultuur. Ze behoren tot de consumptieve bestedingen van de overheid, volgens het eerste concept, en tot de werkelijke consumptie van de huishoudens volgens het tweede concept. In dat geval wordt een overdracht voor eenzelfde bedrag van de overheidssector naar die van de huishoudens toegerekend, teneinde het alternatief beschikbaar inkomen te berekenen.

Ongeacht de gebruikte benaming is het in dit artikel gehanteerde begrip voor de particuliere consumptie, net als in de andere economische publicaties van de Bank, dat van de finale consumptieve bestedingen van de particulieren. Dit concept wordt immers traditioneel in aanmerking genomen door de internationale instellingen en het is het enige waarvoor kwartaalgegevens beschikbaar zijn. De zogenoemde sector van de particulieren verwijst naar een samenvoeging van de sector huishoudens (S14) en de instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens (S15) uit de nationale rekeningen.

Hierbij zij opgemerkt dat de particuliere consumptie in het licht van het conjunctuurverloop een meer uitgesproken bufferfunctie heeft voor de werkelijke consumptie van de particulieren dan voor hun consumptieve bestedingen, dit vanwege de acyclische aard van onder meer de uitgaven voor onderwijs of gezondheidszorg.

1.2 Verloop van de particuliere consumptie sinds 2008

Door kwartaalgegevens te gebruiken, kan het verloop van de particuliere consumptie tijdens de recente recessie nauwkeuriger worden geanalyseerd. Er zij aan herinnerd dat de inkrimping van de bedrijvigheid aanvankelijk gematigd was in het derde kwartaal van 2008, waarna ze zeer bruusk en fors versnelde in de twee volgende kwartalen. Het bbp daalde dus gedurende drie opeenvolgende kwartalen met in totaal 4,3 %, dat is de zwaarste recessie sedert meer dan 60 jaar. Vanaf medio 2009 liet de bedrijvigheid opnieuw een positief groeitempo optekenen, van ongeveer 0,6 % per kwartaal of 2,4 % op jaarbasis, wat meer is dan de potentiële groei van de economie.

Tegen die achtergrond legden de huishoudens hun consumptieve bestedingen vanaf het laatste kwartaal van 2008 en in het eerste kwartaal van 2009 aan banden door

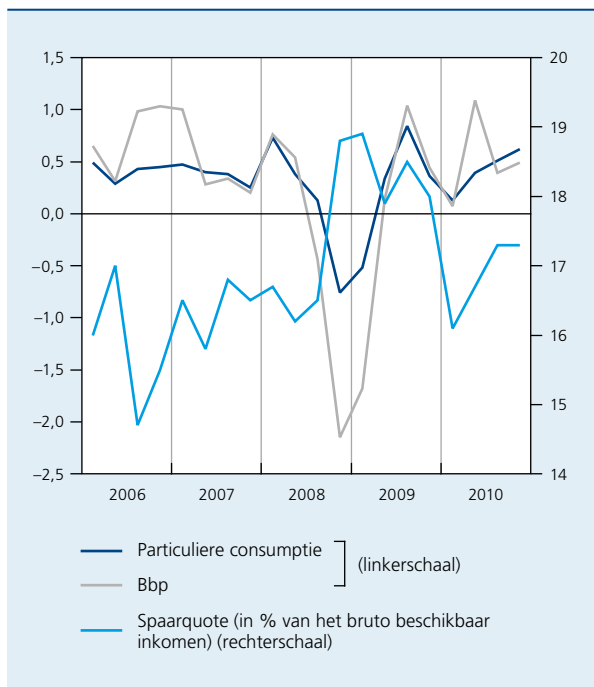
ze in reële termen met respectievelijk 0,8 % en daarna met 0,5 % te verlagen, wat neerkomt op een gecumuleerde vermindering met 1,3 %. In nominale termen liep de consumptie nog fors terug, aangezien de consumptieprijzen in diezelfde periode fors daalden. De groei van de consumptie werd in het tweede kwartaal van 2009 opnieuw positief en bleef sindsdien iets trager dan die van het bbp.

De daling van de consumptie eind 2008 en begin 2009 had grotendeels te maken met de toename van de spaarquote, van ongeveer 16 % van het beschikbaar inkomen, gedurende de drie voorgaande jaren, tot bijna 19 % op het dieptepunt van de recessie, terwijl het reëel beschikbaar inkomen op dat ogenblik nog verder groeide. De terugkeer naar een positieve groei van het consumptievolume in de tweede helft van 2009 en in 2010 ging daarentegen gepaard met een geleidelijke daling van de spaarquote, terwijl de koopkracht van de particulieren nog nauwelijks toenam.

GRAFIEK 3

RECENT VERLOOP VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE EN DE BESPARINGEN VAN DE HUISHOUDENS

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande kwartaal, tenzij anders vermeld)⁽¹⁾



Bron: INR.

(1) Voor seizoen- en kalenderinvloeden gezuiverde gegevens.

Zoals in het Jaarverslag van 2010 wordt uiteengezet, kan die aan het conjunctuurverloop van 2009 en 2010 tegen-gestelde ontwikkeling van het reëel beschikbaar inkomen worden verklaard door verschillende tijdelijke factoren. Om te beginnen, heeft het tijdsverschil tussen het verloop van de inflatie en dat van de indexering ervoor gezorgd dat de forse versnelling van de inflatie het jaar voordien, in 2009 nog leidde tot een indexering van de lonen en van de sociale uitkeringen, terwijl de inflatie terugliep. In 2010 was er een omgekeerd effect merkbaar dat het verloop, in reële termen, van het beschikbaar inkomen dat jaar drukte. Bovenop het indexeringseffect, bleven de lonen in 2009 bovendien nog snel toenemen vanwege een inertie-effect. Tot slot werd het gewicht van de belastingen tijdens datzelfde jaar tijdelijk verlicht door maatregelen zoals de uitbreiding van de tijdelijke verlaging van de personenbelasting door het Vlaams Gewest en de versnelde inkohiering van de personenbelasting. In 2010 werd de hierboven vermelde belastingverlaging grotendeels afge-schaft en werd de inkohiering niet verder versneld, wat het inkomen van de particulieren drukte. Deze factoren droegen bij tot de volatiliteit van het verloop van het beschikbaar inkomen in 2009 en 2010. In de consump-tie werden zij grotendeels afgevlakt door tegengestelde

bewegingen van de spaarquote en zij bieden hoe dan ook geen verklaring voor het relatief weerstandsvermogen van de particuliere consumptie tijdens de afgelopen drie jaar.

De bestanddelen van de consumptie verminderden in 2009 niet allemaal in dezelfde mate. Vooral de uitgaven voor kleding en in de horeca liepen in reële termen (dat wil zeggen ongerekend het prijsverloop) significant terug. Ook de uitgaven voor vrije tijd en die voor stoffering namen af ten opzichte van 2008, zij het in mindere mate. De daling van deze laatste uitgaven ging gepaard met geringere investeringen in woningen.

De consumptie van communicatiegebonden goederen en diensten bleef daarentegen stijgen, wat strookte met het groeiend belang van de diensten in verband met mobiele telefonie en met andere elektronische kanalen voor ge-gevensuitwisseling in het huishoudbudget. Voorts namen sommige onsamendrukbare posten, bijvoorbeeld de uit-gaven van de huishoudens aan voeding, in 2009 toe.

TABEL 1 UITSPLITSING VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE NAAR TYPE VAN GOEDEREN EN DIENSTEN

	Gewicht in de totale consumptie (2008)	Gemiddelde groei op jaarbasis ⁽¹⁾ : 2002-2007	Groei op jaarbasis ⁽¹⁾ : 2009
Huisvesting, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen	23,6	0,5	0,5
Voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken	13,0	0,1	2,5
Diverse goederen en diensten	12,9	0,8	2,0
Vervoer	12,0	1,0	-0,9
Vrije tijd en cultuur	9,5	4,9	-2,2
Horeca	5,8	0,9	-6,3
Stoffering, huishoudapparaten en onderhoud van de woning	5,7	1,5	-2,6
Gezondheidsuitgaven	5,3	2,2	1,9
Kleding en schoeisel	4,8	3,0	-8,6
Alcoholhoudende dranken en tabak	3,5	-0,6	1,9
Communicatie	2,3	3,0	4,0
Onderwijs	0,5	0,2	0,3
Totaal	100,0	1,3	-0,3

Bron: INR.

(1) In reële termen.

1.3 Internationale vergelijking

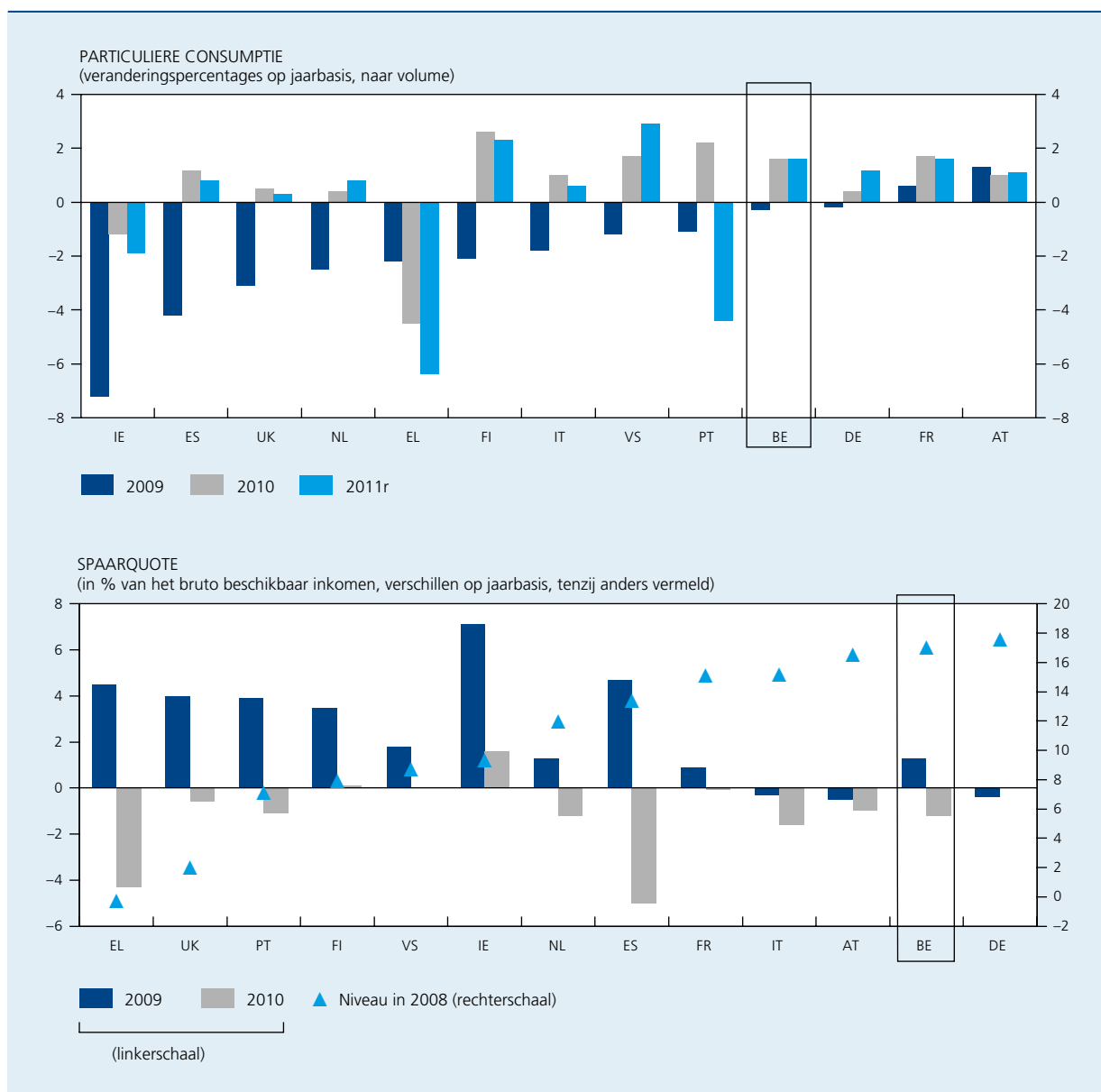
Internationaal beschouwd, viel de daling van de consumptieve bestedingen in België, met naar volume ongeveer 0,3 %, in 2009 zeer beperkt uit, en het herstel met 1,6 % was in 2010 relatief uitgesproken. Gemiddeld over het eurogebied liep de particuliere consumptie in het eerste jaar met ongeveer 1,1 % terug en bleef het herstel beperkt tot 0,8 %.

Dit relatief gunstige resultaat sluit aan bij het verloop van de bedrijvigheid en van de werkgelegenheid. Ook het

bbp in België liep immers minder sterk terug dan in het eurogebied, terwijl het herstel er iets dynamischer was. Bovendien liep de werkgelegenheid in beperkte mate en slechts kortstondig terug.

De landen van het eurogebied zijn overigens zeer heterogeen. Samen met Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en, in mindere mate, Finland, behoort België tot een eerste groep van landen waar de consumptie in 2009 slechts in beperkte mate vertraagde – in Frankrijk en Oostenrijk was de groei van de consumptie zelfs positief – en waar sedert 2010 een solide herstel wordt opgetekend. Aangezien er

GRAFIEK 4 INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN HET VERLOOP VAN DE CONSUMPTIE EN DE SPAARQUOTE VAN DE HUISHOUDENS



Bron: EC.

zich de afgelopen jaren geen zware macro-economische evenwichtsverstoringen hebben voorgedaan, bleef het gecumuleerde verloop van de spaarquote over het geheel van de jaren 2009 en 2010 doorgaans beperkt.

In de landen die te kampen hadden met ernstige structurele onevenwichtigheden en die nog steeds aanzienlijke herstructureringsinspanningen moeten leveren, daarentegen, is de particuliere consumptie fors teruggelopen. Ze is letterlijk ingestort in Ierland (-7,2 %) en Spanje (-4,2 %) en de daling bedroeg meer dan 2 % in Griekenland. Ongeacht de aard van de structurele problemen in die landen, heeft de particuliere consumptie er de recessieve effecten van de financiële crisis en de tijdelijke verlamming van de internationale handel versterkt, veeleer dan als buffer te fungeren. Volgens de voorjaarsprognoses van de EC zou het verloop van de consumptie in Griekenland, Ierland en Portugal in 2011 nog verslechteren.

2. Verklaring van het recent verloop van de consumptie

2.1 Determinanten van de consumptie in het econometrisch model van de Bank

Door de wijze waarop het econometrisch model van de Bank de Belgische economie voorstelt, kan de rol van de verschillende determinanten worden belicht tijdens de fase waarin de consumptie terugliep – eind 2008 en begin 2009 – en, daarna, tijdens het herstel. Om deze variabele te verklaren, baseert dit model het gedrag van de huishoudens op de zogeheten levenscyclusbenadering, volgens welke de consument maximaal profijt tracht te trekken van zijn consumptie tijdens de huidige periode, maar ook in de toekomst, tot het einde van zijn leven, door rekening te houden met de middelen waarover hij in de verschillende periodes zal beschikken (zie Jeanfils en Burggraeve, 2005). Die middelen bestaan uit de arbeidsinkomens in de ruime zin – dus met inbegrip van de vervangingsinkomens – als ook uit het vermogen en de door dit laatste gegenereerde inkomens. Aan de hand van de opbouw van het vermogen, via het sparen, kan de intertemporele aard van de beslissingen van de consumenten worden bepaald. Dat proces van maximalisering is onderhevig aan verschillende onzekerheden, bijvoorbeeld qua levensduur, qua toekomstige

arbeidsinkomensstromen of qua vermogen. Met die onzekerheid kan rekening worden gehouden via de actualisatievoet die wordt gehanteerd om de toekomstige inkomens te verdisconteren. Behalve door die determinanten op lange termijn, wordt de dynamiek van de consumptie ten slotte ook bepaald door kortetermijfactoren, zoals het verloop van het lopend beschikbaar inkomen of de conjuncturele situatie, met name inzake werkgelegenheid.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de gebeurtenissen tijdens de financiële crisis en de economische recessie die variabelen hebben beïnvloed en, derhalve, in de consumptie hebben doorgewerkt.

2.2 Recent verloop van de voornaamste determinanten

FINANCIËEL VERMOGEN

Aangezien de crisis aanvankelijk vooral van financiële aard was, ondervonden de huishoudens de weerslag ervan in eerste instantie via de uitholling van hun financieel vermogen, nadat de beurskoersen zowat overal ter wereld waren gekelderde. Die koersen begonnen vanaf juli 2007 terug te lopen: in zes maanden tijd verloor de Belgische referentie-index voor de beursgenoteerde vennootschappen⁽¹⁾ 11 % van zijn waarde. In 2008 ging de inzinking van de beurzen in de wereld en in België fors versnellen. De Belgische referentie-index onderging in oktober 2008 een duizelingwekkende daling met 41 %, precies op het ogenblik dat de bezorgdheid over de invloed van de crisis op de Belgische economie, onder meer via de gevolgen ervan voor de financiële sector, haar hoogtepunt bereikte.

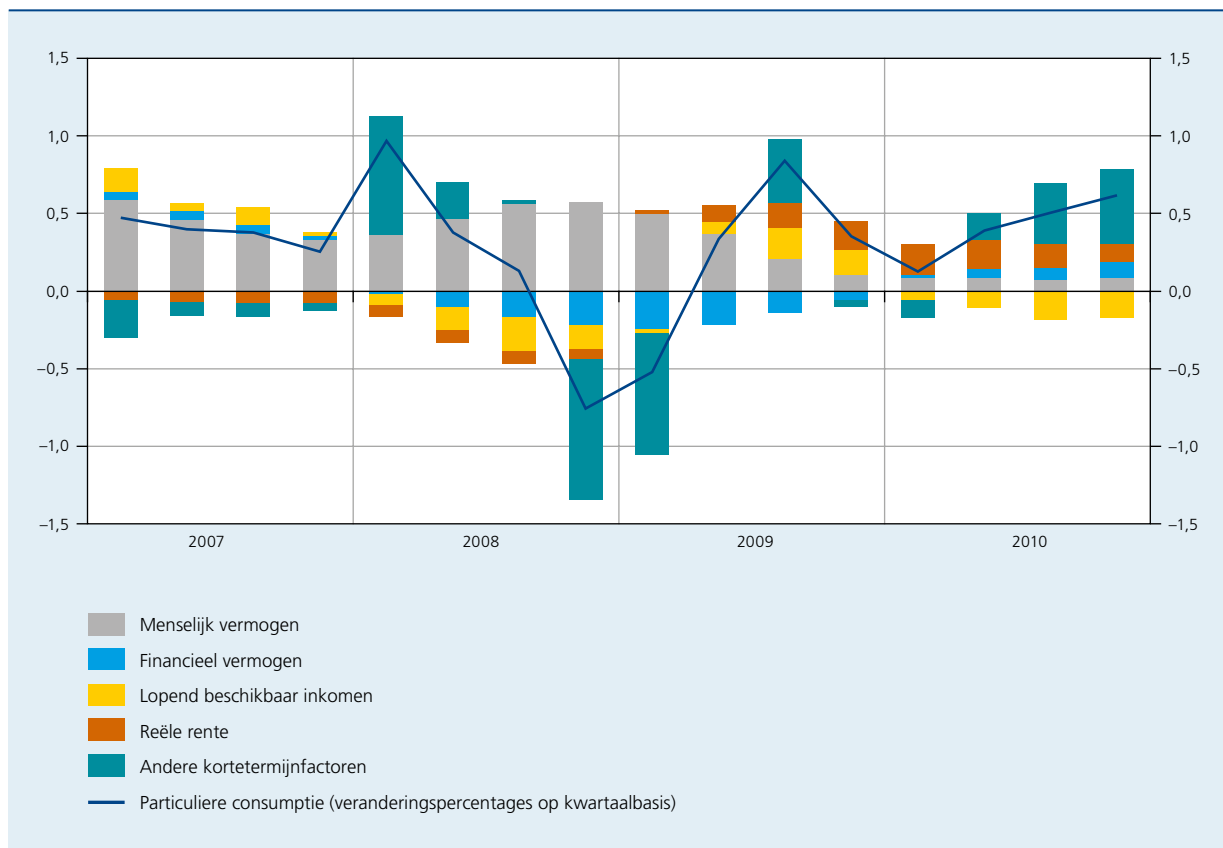
De scherpe daling van de beurskoersen had een aanzienlijke weerslag op het financieel vermogen van de particulieren⁽²⁾, ook al bestond dit laatste vóór de crisis ten belope van slechts ongeveer 8 % uit genoteerde aandelen. De waarde van een groot deel van het vermogen – meer bepaald de niet-genoteerde aandelen – berust immers ook op de waardering van de beurskoersen. Uiteindelijk leden de Belgische huishoudens van eind juni 2007 tot 31 december 2008 aldus een gecumuleerd verlies van circa € 90 miljard op hun financieel vermogen, wat neerkomt op een daling met ongeveer 13 % ten opzichte van de beginwaarde ervan. Vanuit een historisch oogpunt is niet zozeer de omvang van de financiële verliezen opmerkelijk, maar wel de snelheid waarmee ze zich voltrokken, namelijk in zes kwartalen. Ter vergelijking: bij het uiteenspatten van de internetzeepbel, begin deze eeuw, nam het vermogen van de huishoudens met 116 miljard of 17 % af, maar die daling was gespreid over tien kwartalen, van het derde kwartaal van 2000 tot het eerste kwartaal van 2003.

(1) Index van alle beursgenoteerde vennootschappen, behalve de financiële. Het verloop van de totale index, die eveneens de financiële vennootschappen omvat, was nog meer uitgesproken.

(2) Hier is sprake van het netto financieel vermogen, wat betekent dat van de waarde van de financiële tegoeden die van de financiële verplichtingen (voornamelijk hypothecaire kredieten) wordt afgetrokken: als de huishoudens erin slagen hun verplichtingen te verminderen, tegelijk met de daling van hun tegoeden, kunnen ze de erosie van hun vermogen temperen. Dat was niet het geval tijdens de recente crisis, aangezien de kredietverlening aan huishoudens tijdens de hele periode relatief hoog bleef.

GRAFIEK 5 DETERMINANTEN VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE IN BELGIË

(bijdragen tot de verandering in % op kwartaalbasis, tenzij anders vermeld)⁽¹⁾



Bron : NBB.

(1) Bijdragen die aan de hand van het econometrisch model van de Bank werden berekend in het kader van de macro-economische vooruitzichten van juni 2011.

Het vermogen van de particulieren – zowel financieel als onroerend – vormt echter een reserve die kan worden aangesproken om na het beroepsleven een bepaald consumptieniveau te handhaven, wanneer het beschikbaar inkomen dus minder groot is, maar die ook op ieder ander ogenblik kan worden geconsumeerd. De activa waaruit het vermogen bestaat, genereren inkomsten, maar kunnen ook worden doorverkocht of aangewend om de leencapaciteit te verhogen, meer bepaald door ze als onderpand te gebruiken. Indien, bij een onveranderd beschikbaar inkomen, het vermogen sterk afneemt en die waardevermindering als permanent wordt beschouwd, mag logischerwijs worden verwacht dat de huishoudens hun consumptieve bestedingen (lopende en toekomstige) zullen terugschroeven teneinde hun tegoeden opnieuw aan te vullen.

Dit zogeheten vermogens­effect – een algemene term die het verband aanduidt tussen het vermogen en de consumptie, en meer bepaald de impact op de consumptie van (forse) prijsveranderingen van de activa

waaruit het vermogen bestaat – wordt in België echter als beperkt bestempeld (Eugène et al., 2003). Het vermogens­effect zou er meer bepaald geringer zijn dan gemiddeld beschouwd in het eurogebied, waar het overigens kleiner wordt geacht dan in de Verenigde Staten⁽¹⁾.

(1) In tal van studies is getracht het vermogens­effect in verschillende landen te kwantificeren naar omvang – waarbij de Amerikaanse situatie doorgaans wordt vergeleken met die in de Europese landen – alsook naar vermogenstype. In dit verband wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen het financieel en het onroerend vermogen. In een recente studie heeft de OESO nieuwe empirische resultaten bekendgemaakt over de omvang van het vermogens­effect in de Verenigde Staten, Japan en het eurogebied, op basis van waarnemingen betreffende de crisis van 2008-2009 (zie Kerdrain, 2011). Daaruit is gebleken dat de marginale consumptie­neiging (MPC – *marginal propensity to consume*) met betrekking tot het financieel vermogen in de drie zones (VS, EA, JP) grotendeels vergelijkbaar zou zijn, namelijk ongeveer \$ 5 à 6 per toename met \$ 100 van het financieel vermogen. Daarentegen zou de marginale consumptie­neiging met betrekking tot het onroerend vermogen in de Verenigde Staten, namelijk \$ 5 à 6, hoger liggen dan in het eurogebied en Japan, waar ze \$ 1 à 1,5 per toename met \$ 100 zou belopen. Al met al zou het totale vermogens­effect (uitgedrukt in MPC), rekening houdend met het respectieve aandeel van het financieel en het onroerend vermogen in het totale vermogen in elke zone, rond \$ 5 liggen in de Verenigde Staten en \$ 3 à 5 bedragen in het eurogebied en in Japan, voor \$ 100 aan extra vermogen. In grote trekken bevestigt die studie de resultaten van eerdere analyses, op grond waarvan het vermogens­effect groter zou zijn in de Angelsaksische landen, onder meer omdat het onroerend vermogen er gemakkelijker kan worden aangewend voor consumptiedoeleinden, dankzij expliciete regels inzake vrijmaking van het kapitaal van hypotheek­len op woningen.

De omvang van het vermogenseffect in een economie is afhankelijk van twee elementen: enerzijds, de grootte van het vermogen van de particulieren ten opzichte van de consumptie en, anderzijds, de marginale consumptieneiging met betrekking tot dat vermogen. Wat het eerste element betreft, kan uit internationale vergelijkingen worden afgeleid dat het vermogen van de particulieren in België relatief groot is, alsook dat dit toe te schrijven is aan de omvang van het financieel vermogen, wat het vermogenseffect zou moeten verhogen. De marginale consumptieneiging met betrekking tot dat vermogen zou daarentegen geringer zijn dan elders omdat slechts een beperkt deel van de bevolking over een groot vermogen beschikt en ook vanwege de samenstelling van dat vermogen, met meer bepaald een laag percentage aan genoteerde aandelen.

De marginale consumptieneiging met betrekking tot het onroerend vermogen zou in België dan weer zogoed als nihil zijn. Wegens de hoge transactiekosten wordt een onroerend goed, meer dan elders, eerder beschouwd als een goed dat huisvestingsdiensten verleent, eerder dan als een belegging. Het feit dat er in België – net als in de meeste landen van het eurogebied – geen expliciete regelingen bestaan voor het vrijmaken van kapitaal van hypotheek op woningen (*mortgage equity withdrawal*), wellicht het voornaamste transmissiekanaal van het effect van het onroerend vermogen op de consumptie, beperkt ook in hoge mate het bestaan van een onroerendvermogenseffect.

Deze vaststellingen komen integraal tot uiting in het econometrisch model van de Bank. Enerzijds beïnvloedt het financieel vermogen slechts in vrij beperkte mate het consumptieniveau van de huishoudens, dat veel sterker wordt bepaald door het menselijk vermogen, met andere woorden de geactualiseerde waarde van de arbeidsinkomens. De langetermijnelasticiteit van de consumptie ten opzichte van het menselijk vermogen bedraagt 0,95, tegen 0,05 ten opzichte van het financieel vermogen. Anderzijds wordt in het kader van een potentieel vermogenseffect enkel het netto financieel vermogen in aanmerking genomen, aangezien aan de hand van het onroerend vermogen geen plausibele significante coëfficiënten kunnen worden verkregen.

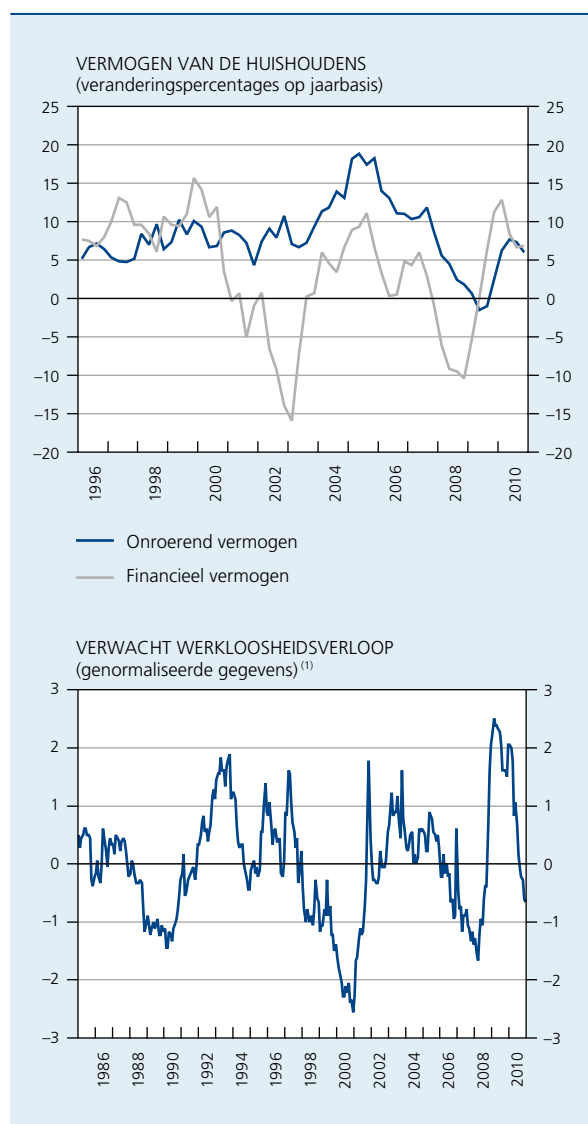
Hoewel het financieel vermogen in theorie slechts een beperkte rol speelt bij het bepalen van de consumptie van de Belgische huishoudens, was de schok waardoor het financieel vermogen van de huishoudens tijdens de recente crisis werd getroffen, zo zwaar dat de consumptieve bestedingen er ongewoon hevig door werden beïnvloed. Zo werd de bijdrage van het financieel vermogen tot de consumptie in het eerste kwartaal van 2008 negatief, en verslechterde ze zeer snel en aanzienlijk tot in het eerste kwartaal van 2009. Pas in het eerste kwartaal van 2010

droeg het financieel vermogen opnieuw positief bij tot de consumptie van de huishoudens. Dankzij de spaaringspanning van de huishoudens vanaf eind 2008 en de vrij krachtige opleving van de beurzen in diezelfde periode, ging het financieel vermogen van de huishoudens zich immers geleidelijk herstellen. In het derde kwartaal van 2010 bereikte het met een nettowaarde van € 716 miljard opnieuw het peil van vóór de crisis.

ONZEKERHEID EN ANDERE KORTETERMIJNFACTOREN

Het negatieve effect van het financieel vermogen werd fors versterkt door de fikse toename van de onzekerheid

GRAFIEK 6 DETERMINANTEN VAN DE CONSUMPTIE EN DE BESPARINGEN



Bron: NBB.

(1) Saldo van de antwoorden op de maandelijkse consumentenenquête; originele reeks verminderd met het gemiddelde over de periode 1985-2010 en gedeeld door haar standaardafwijking.

– opgenomen onder de variabele «andere kortetermijnfactoren» in grafiek 5 – eind 2008 en begin 2009, toen de crisis haar hoogtepunt bereikte. De bruuske verslechtering van de algemene macro-economische omgeving en van de vooruitzichten ter zake ondermijnden het vertrouwen van de consumenten en zetten hen ertoe aan flink minder te consumeren en meer te sparen. De indicator van het vertrouwen van de huishoudens, en meer bepaald de component die hun verwachtingen ten aanzien van het werkloosheidsverloop voor de komende twaalf maanden peilt, liep tijdens die periode zeer sterk terug, en bereikte in februari 2009 een piek inzake pessimisme.

Een ander element van onzekerheid zijn de ontwikkelingen op de vastgoedmarkten, ook al speelt het onroerend vermogen, zoals reeds vermeld, geen fundamentele rol in het bepalen van de consumptie in België. Vergeleken met andere recessieperiodes en in het bijzonder met die van 2001, was de crisis van 2008-2009 in hoge mate vastgoedgerelateerd, aangezien ze werd veroorzaakt door de problemen met het subprimesegment in de Verenigde Staten en ze gepaard ging met een ernstige vastgoedcrisis en een instorting van de prijzen in tal van landen. Ex post is weliswaar gebleken dat de vastgoedmarkt in België zeer goed stand hield tegen de crisis, aangezien met name de correctie van de vastgoedprijzen er zeer beperkt bleef. Niettemin mochten de Belgische huishoudens er in de erg onzekere omgeving van eind 2008 en begin 2009 voor vrezen dat de elders opgetekende ontwikkelingen zouden overslaan op hun eigen markt en vervolgens hun onroerend vermogen zouden doen krimpen.

Dit als gevolg van de onzekerheid afremmende effect zwakte in de tweede helft van 2009 en in 2010 geleidelijk af. Een en ander blijkt uit de vrijwel onafgebroken verbetering van de werkloosheidsvooruitzichten van de huishoudens. In augustus 2010 evenaarden die vooruitzichten opnieuw hun langetermijnpeil, wat wijst op een min of meer neutraal oordeel van de huishoudens over hun toekomstig inkomen uit arbeid. Bijgevolg droegen de met de onzekerheid gepaard gaande kortetermijnfactoren vanaf het tweede kwartaal van 2010 opnieuw in ruimere mate positief bij tot de consumptiegroei.

MENSELIJK VERMOGEN

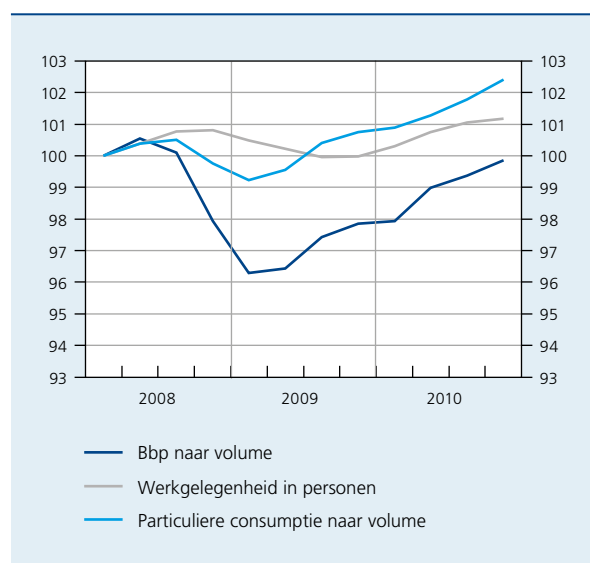
Terwijl de onzekerheid over de toekomstige inkomensstromen afnam, werden die stromen vanaf de tweede helft van 2009 en gedurende het hele jaar 2010 minder groot, naarmate de inkrimping van de economische bedrijvigheid doorwerkte in de werkgelegenheid en

de lonen. Vergeleken met de vrij dramatische verwachtingen van de huishoudens ter zake, is voor de werkgelegenheid het ergste weliswaar uitgebleven. Zoals uitvoerig wordt beschreven in het artikel dat in het juninummer van dit Tijdschrift werd gewijd aan de reactie van de Belgische arbeidsmarkt op de recente crisis (zie De Mulder en Druant, 2011), had de daling van de economische bedrijvigheid een grotere weerslag op het aantal gewerkte uren per werknemer dan op de werkgelegenheid in aantal personen. De gebruikelijke *labour hoarding*, waarbij ontslagen worden vermeden in het vooruitzicht van een snel herstel van de bedrijvigheid en gelet op de bestaande tekorten aan geschoold personeel, werd immers in de hand gewerkt door het stelsel van de tijdelijke werkloosheid en een reeks speciale anticrisismaatregelen.

Het weerstandsvermogen van de werkgelegenheid heeft dus, op het ogenblik dat de recessie het zwaarst was, bijgedragen tot dat van de particuliere consumptie. De geleidelijke aanpassing van de werkgelegenheid en de lonen, alsook het persistent effect van de crisis op de potentiële groei van de economie, dat voor de toekomst een geringere inkomensgroei doet vermoeden, hebben er nadien niettemin voor gezorgd dat de bijdrage van het menselijk vermogen tot de consumptie gedurende heel 2009 verkleinde en in 2010 zwak bleef.

GRAFIEK 7 RECENT VERLOOP VAN DE PARTICULIERE CONSUMPTIE EN DE WERKGELEGENHEID

(indexcijfer 2008K1 = 100, voor seizoen- en kalenderinvloeden gezuiverde gegevens)



Bron: INR.

LOPEND BESCHIKBAAR INKOMEN

Hoewel, krachtens de levenscyclustheorie, de voor de toekomst te verwachten inkomens de voornaamste determinant van het consumptieprofiel zijn, mag de invloed van de lopende inkomens niet over het hoofd worden gezien. Onder meer door het bestaan van liquiditeitsbeperkingen zou het lopend inkomen een veel grotere invloed op de consumptie kunnen hebben dan volgens de levenscyclustheorie het geval is. Bovendien zijn de verwachtingen van de individuen ten aanzien van hun toekomstig inkomen niet onafhankelijk van hun huidig inkomen. Het verloop van het lopend beschikbaar inkomen kan echter ook lijnrecht tegenovergesteld zijn aan de kortetermijnonzekerheid over het toekomstig inkomen. Dit was precies het geval tijdens de recente crisis: het lopend beschikbaar inkomen had in 2008 een negatieve invloed op de consumptie en in 2009 een positieve. De redenen hiervoor werden uitvoerig toegelicht in deel 1.2.

REËLE RENTE

De reële rente, van haar kant, drukt de intertemporele substitutie in de consumptie uit, dat is de keuze om liever vandaag te consumeren dan morgen. Haar invloed op de consumptie, die tot medio 2008 licht negatief was, sloeg vanaf het eerste kwartaal van 2009 om en werd geleidelijk sterker tot medio 2010. De forse rentedaling vanaf het najaar van 2008 en de handhaving van de rente op een laag peil stimuleerden immers méér de lopende dan de uitgestelde consumptie.

Conclusie

Gemiddeld beschouwd, verklaart de particuliere consumptie in België de helft van de groei van de bedrijvigheid. Ondanks uitzonderlijk zware schokken zette zij een fikse rem op de scherpe daling van de bedrijvigheid tijdens de economische recessie van 2008-2009, in combinatie met de veerkracht van de werkgelegenheid gedurende die periode. De aan het socialezekerheidsstelsel inherente automatische stabilisatoren speelden in dat opzicht een belangrijke rol.

De particuliere consumptie vormt dus een stabiele grondslag die de economie in staat stelt een op lange

termijn houdbaar groeipad te volgen. Deze specifieke kenmerken zijn echter niet inherent aan deze component van de vraag; ze komen enkel voor in een economische context die vrij is van hardnekkige onevenwichtigheden, waarin de economische subjecten voor hun verwachtingen geen rekening hoeven te houden met een vermijdbare onzekerheid. Uit het voorbeeld van sommige landen van het eurogebied blijkt dat wanneer structurele onevenwichtigheden ontstaan – ongeacht of dat gebeurt bij de overheidsfinanciën of op het vlak van het concurrentievermogen van de ondernemingen – en moeten worden gecorrigeerd, het verloop van de particuliere consumptie hierdoor ernstig en langdurig dreigt te worden aangetast, wat dan weer de potentiële bedrijvigheid en de potentiële inkomens- en werkgelegenheidscreatie verzwakt.

Om derhalve de positieve wisselwerking tussen de aanbodcapaciteit van de economie en de interne bronnen van de vraag te handhaven, mede gelet op de structurele uitdagingen van de vergrijzing van de bevolking en de mondialisering, is het zaak de voorwaarden voor een evenwichtige ontwikkeling te behouden en zelfs te versterken. Die voorwaarden hebben betrekking op tal van variabelen, onder meer de financiële situatie van de huishoudens en de niet-financiële vennootschappen, maar ook die van de financiële sector en de overheid, of, algemeen beschouwd, het concurrentievermogen van de economie.

De forse toename van de overheidsschuld tussen 2007 en 2010, ook al was ze geringer dan die in de meeste andere Europese landen, moet snel plaats maken voor een consolidatie die de schuld naar een op lange termijn houdbaar traject moet leiden. Die toename was het gevolg van steunmaatregelen ten behoeve van de financiële sector, endogene effecten van de economische recessie op de overheidsfinanciën en, in beperktere mate, andere anticrisismaatregelen. Gebeurt die consolidatie niet, dan dreigt de consument, die zich bewust is van de intertemporele budgetbeperking waar ook de overheid rekening mee moet houden, volgens het zogeheten principe van de Ricardiaanse equivalentie, snel zijn spaarquote te verhogen om te anticiperen op de toekomstige inspanningen die hij zal moeten leveren in de vorm van hogere belastingen of een vermindering van de lopende overheidsoverdrachten.

Bibliografie

Bruggeman A. (2008), « De inkomens en het financieringssaldo van de particulieren en de vennootschappen », NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 79-97.

De Mulder J. en M. Druant (2011), « De Belgische arbeidsmarkt tijdens en na de crisis », NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 95-110.

EC (2011), « Developments and prospects for saving and investment trends across the European Union and the Euro Area », *European Economic Forecast*, Spring, 60-77.

Eugène B., Ph. Jeanfils en B. Robert (2003), *La consommation privée en Belgique*, NBB, Working Paper 39.

Jeanfils Ph. en K. Burggraeve (2005), *Noname – A new quarterly model for Belgium*, NBB, Working Paper 68.

Kerdrain C. (2011), *How important is wealth for explaining household consumption over the recent crisis? An empirical study for the United States, Japan and the Euro Area*, OECD, Economics Department, Working Paper 869.

Nahmias L. (2010), « Crise financière et comportement d'épargne des ménages en France », BNP-Paribas, *Conjoncture*, octobre.

NBB (2002), « Het verloop van de spaarquote in België », *Economisch Tijdschrift*, III, 17-22.

NBB (2011), *Verslag 2010*, Brussel.

Röhn O. (2010), *New evidence on the private saving offset and Ricardian equivalence*, OECD, Economics Department, Working Paper 762.

De economische impact van de strijd tegen de klimaatverandering

A. Bruggeman⁽¹⁾

Inleiding

De aandacht voor de gevolgen van de klimaatverandering en voor milieuproblemen meer in het algemeen is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit geldt in het bijzonder voor klimaatexperts en beleidsmakers, maar ook bedrijven en huishoudens hebben hun gedrag reeds aangepast in het kader van de strijd tegen de klimaatverandering. Over deze problematiek zijn reeds tal van rapporten geschreven door gerenommeerde onderzoekers met zeer uiteenlopende specialisaties (bijvoorbeeld fysici, scheikundigen, klimatologen, economen en sociologen). Dit artikel heeft derhalve als doel de grote lijnen van deze problematiek te schetsen, waarbij de Belgische situatie zoveel mogelijk centraal staat.

In het eerste deel wordt kort ingegaan op de mogelijke oorzaken en effecten van de klimaatverandering. Het tweede deel beschrijft, binnen een internationale context, een aantal aspecten van het klimaatbeleid, waarbij aandacht wordt besteed aan zowel de doelstellingen als de instrumenten van dat beleid. In het derde deel worden enkele studies besproken waarin is becijferd welke impact de strijd tegen de klimaatverandering zal hebben op de Belgische economie. Daarnaast wordt aangegeven welke domeinen nog de meeste ruimte voor verbetering hebben, rekening houdend met de structurele kenmerken van de Belgische economie. Het vierde deel bevat enkele conclusies, met als belangrijkste boodschap dat de strijd tegen de klimaatverandering niet alleen kosten met zich brengt, maar ook kansen biedt.

1. Klimaatverandering

Voor de opwarming van de aarde heeft de afgelopen decennia veel aandacht gekregen. De gemiddelde temperatuur van de aarde is de laatste vijfendertig jaar geleidelijk gestegen, waardoor de gemiddelde landtemperatuur in 2010 ongeveer 0,8°C hoger lag dan het gemiddelde peil tijdens de periode 1951-1980. Ofschoon het voor de uitstippeling van een optimaal klimaatbeleid uitermate belangrijk is inzicht te hebben in zowel de oorzaken als de gevolgen van die opwarming, bestaat er ter zake nog erg veel onduidelijkheid.

De oorzaken blijven voor een zekere controverser zorgen, hoewel de meeste wetenschappers oordelen dat de opwarming van de aarde allicht voor een niet onaanzienlijk deel wordt veroorzaakt door menselijke activiteiten. Met name het toenemende gebruik van fossiele brandstoffen (steenkol, aardolie en aardgas), de ontbossing en de landbouw zouden leiden tot een verhoogde concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer, waardoor het natuurlijke broeikaseffect zou worden versterkt, met tot gevolg een stijging van de temperatuur op aarde. Tegen die achtergrond zijn de afgelopen decennia reeds enkele pogingen ondernomen om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen te verminderen en zodoende de exponentiële trend te doen keren.

Wat de gevolgen van de opwarming betreft, is de onzekerheid nog een stuk groter. Er bestaat (nog) geen overeenstemming over de te verwachten stijging van de temperatuur en de gevolgen daarvan voor mens en milieu. Algemeen wordt evenwel aangenomen dat de kustgebieden terrein zullen moeten prijsgeven als gevolg van de verwachte stijging van de zeespiegel. Naarmate

(1) De auteur dankt F. Coppens, L. Dresse, L. Dufresne, C. Swartenbroekx en K. Van Cauter voor de waardevolle discussies en informatie.

de opwarming sneller doorzet, zal ook de biodiversiteit afnemen voor zover bepaalde dier- en plantensoorten zich niet voldoende snel kunnen aanpassen. Een van de gevolgen die zich nu reeds lijken af te tekenen, is een hogere frequentie van extreme weersomstandigheden. Dergelijke natuurrampen hebben zware gevolgen voor de landbouwproductie, de beschikbaarheid van zuiver water en de volksgezondheid. Naast het verlies aan mensenlevens, zullen zij ook de productiecapaciteit en de infrastructuur van de getroffen economieën voor een deel vernietigen, waardoor deze laatste hun groeipotentieel zullen zien afnemen. Aangezien de directe gevolgen van de opwarming van de aarde sterk verschillen van regio tot regio, zal de ongelijkheid toenemen, wat grote migratiestromen zou kunnen veroorzaken.

Een kwantificering van de gevolgen van de klimaatverandering wordt voorts bemoeilijkt doordat ze onvermijdelijk gesteund is op een aantal technische hypothesen. Zo kunnen enkele van de te verwachten effecten moeilijk in geldtermen worden uitgedrukt. Het verlies aan mensenlevens, de verminderde biodiversiteit, de migratiestromen, enz. worden uitgedrukt in aantallen, maar moeten worden omgezet in geldbedragen. Daarnaast verschillen de gevolgen sterk van regio tot regio, waardoor ook de manier van aggregeren een impact zal hebben op het eindresultaat. Tot slot zullen sommige effecten snel voelbaar zijn, terwijl andere effecten pas in een verdere toekomst zullen optreden. Ook de keuze van de verdisconteringsfactor zal dus het eindresultaat beïnvloeden. De beschikbare ramingen van de met de klimaatverandering gepaard gaande totale kosten lopen dan ook sterk uiteen. Twee vaak geciteerde ramingen zijn die van het Intergouvernementeel Panel rond Klimaatverandering (IPCC) en die van Stern (2007). Het IPCC kwam in 2007 tot de bevinding dat als er geen actie wordt ondernomen tegen de klimaatverandering, het mondiaal bbp op termijn 1 tot 5 % lager zou uitkomen. Stern daarentegen stelt dat de totale kosten in het meest omvattende scenario kunnen oplopen tot 5 à 14 % van het mondiaal bbp per hoofd van de bevolking.

Voor België, net als voor de rest van West-Europa, lijken de gevolgen van de klimaatverandering op het eerste gezicht minder dramatisch te zijn dan voor sommige andere regio's. Voor de landbouw en de toeristische sector zou een beperkte stijging van de gemiddelde temperatuur zelfs een voordeel moeten zijn. Op langere termijn zouden de extremere weersomstandigheden en de stijging van de zeespiegel echter wel degelijk negatieve gevolgen hebben. Dat geldt in de eerste plaats voor de Belgische kust. Volgens een recente studie uit 2009 die de herverzekeraar Swiss Re heeft uitgevoerd samen met de Universiteit van Bern, zou de schade die de Belgische kust

ondervindt als gevolg van heviger stormen en een verwachte stijging van de zeespiegel met 37 cm, tegen het einde van de eeuw immers meer dan driemaal zo groot zijn als thans het geval is⁽¹⁾. Er zijn dan ook maatregelen vereist om vooral de kustgebieden beter te beschermen. Dit gebeurt onder meer door de dijken beter bestand te maken tegen superstormen. Daarnaast bestaan er reeds plannen om, door middel van zand afkomstig uit onderhoudsbaggerwerken, een aantal zandbanken te laten meegroeien met de stijging van de zeespiegel teneinde harde golfslag op de kustlijn te voorkómen. Ook in de rest van België kunnen heviger stormen of overvloedige regenval echter zware gevolgen hebben. Dit geldt niet alleen voor de landbouw en de verzekeringssector, maar ook voor ondernemingen uit andere bedrijfstakken en voor particulieren voor zover hun gebouwen en machines worden beschadigd. Er is derhalve ook voor de overheid een taak weggelegd, onder meer inzake het aanpassen van de ruimtelijke ordening en de bouwvoorschriften. Tot slot zijn er ook een aantal gevolgen voor de volksgezondheid (van Ypersele en Marbaix, 2004). Bij personen van 65 jaar en ouder verhoogt een toename van de frequentie of van de intensiteit van de hittegolven aldus het aantal sterftegevallen ten gevolge van warmtestress. Omgekeerd zorgt de daling van het aantal heel koude winterdagen dan weer voor minder sterftegevallen met een cardiovasculaire oorzaak.

Dat de rechtstreekse gevolgen van de klimaatverandering voor België wellicht beperkt zullen blijven, neemt niet weg dat ook ons land zich moet inzetten voor de mondiale strijd tegen de klimaatverandering. Niet alleen vanuit een solidariteitsgevoel met de ontwikkelingslanden die het zwaarst zullen worden getroffen ofschoon de oorzaak van het probleem niet zozeer bij hen ligt, maar ook omdat de strijd tegen de klimaatverandering, via een beperkter energieverbruik, supplementaire voordelen oplevert. Zo zullen de Belgische ondernemingen aan concurrentiekracht inboeten indien zij hun energiekosten minder sterk terugdringen dan hun voornaamste concurrenten op de internationale markten, wat voor een open economie uitermate nefast zou zijn. Voorts zou een beperkter gebruik van aardolie en aardgas voor energiedoelinden meer ruimte laten voor tal van andere basistoepassingen, zoals plastics of meststoffen, ook voor de toekomstige generaties. Een oordeelkundiger gebruik van die natuurlijke rijkdommen is dus niet alleen noodzakelijk vanuit het oogpunt van de opwarming van de aarde, het is ook belangrijk vanuit een ethisch oogpunt.

(1) Een stijging van de zeespiegel met 37 cm stemt overeen met het A2-scenario van het IPCC, waarbij wordt uitgegaan van een zeer heterogene wereld met een sterke bevolkingsaan groei, een trage economische ontwikkeling en trage technologische veranderingen.

In dit artikel wordt voornamelijk aandacht besteed aan de strijd tegen de klimaatverandering via het beperken van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer. Maar zelfs indien de uitstoot van broeikasgassen volledig zou stoppen, zou de aarde verder blijven opwarmen onder invloed van de vertraagde effecten van de vroegere uitstoot. Het is dan ook zaak tegelijkertijd maatregelen te nemen die erop gericht zijn de onvermijdelijke nefaste gevolgen voor de bevolking, de economie en het leefmilieu te beperken. Aangezien de effecten van de klimaatverandering sterk verschillen van regio tot regio, zal dit ook het geval zijn voor de vereiste aanpassingswerken. Toch kunnen enkele algemene maatregelen worden vermeld, zoals het investeren in waterreservoirs, de keuze voor aangepaste gewassen in de landbouw, het versterken van dijken, het voorzien in gecontroleerde overstromingsgebieden, het opstellen of bijsturen van rampenplannen, enz.

2. Klimaatbeleid

De grote onduidelijkheid over de oorzaken en de gevolgen van de klimaatverandering verklaart waarom de internationale gemeenschap niet al veel eerder en ingrijpender heeft gereageerd op deze ecologische schok. Het is echter geleidelijk duidelijk geworden dat de impact voor sommige landen uitermate negatief zou kunnen zijn en in sommige gevallen ook onomkeerbaar zou blijken. Gelet op het mondiale karakter van de ecologische schok, kan de strijd ertegen enkel worden gevoerd op basis van internationale akkoorden om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, waarbij de totale doelstelling vervolgens wordt vertaald naar de individuele landen toe.

2.1 Internationale klimaatakkoorden

2.1.1 Doelstellingen inzake uitstootreductie

Om internationale klimaatakkoorden te kunnen bereiken, moesten de meest waarschijnlijke oorzaken en gevolgen van de klimaatverandering duidelijk in kaart worden gebracht. Daartoe richtten de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) in 1988 een internationaal netwerk van wetenschappers op, het Intergouvernementeel Panel rond Klimaatverandering (IPCC). Deze groep van experts kreeg als opdracht een kritische en onpartijdige analyse te maken van de wetenschappelijke, technische en sociaal-economische literatuur over het klimaatverloop. Van het IPCC wordt verwacht dat het de huidige stand van de wetenschap inzake klimaatverandering inventariseert en evalueert, zonder evenwel zelf onderzoek

te verrichten. De werkzaamheden van het IPCC moeten resulteren in samenvattende evaluatieverslagen op basis waarvan de beleidsmakers dan hun beslissingen kunnen nemen. Tot op heden heeft het IPCC vier evaluatieverslagen opgesteld, namelijk in 1990, 1995, 2001 en 2007. Een vijfde dergelijk verslag is gepland voor 2014. Daarnaast heeft het IPCC ook enkele ondersteunende documenten gepubliceerd, zoals speciale rapporten over een bepaalde problematiek en methodologische rapporten.

Het eerste evaluatieverslag van het IPCC, dat werd gepubliceerd in 1990, vormde de basis voor het in 1992 in Rio de Janeiro afgesloten Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (UNFCCC), kortweg het VN-Klimaatverdrag. De bedoeling van het Verdrag was het aanbinden van de strijd tegen de klimaatverandering die wordt veroorzaakt door het broeikaseffect dat door de menselijke activiteit wordt versterkt. Hiertoe werd besloten de concentratie aan broeikasgassen in de atmosfeer op een dusdanig peil te stabiliseren dat een gevaarlijke verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Het Verdrag bood in de eerste plaats een algemeen kader dat de industrielanden ertoe verplichtte hun uitstoot van broeikasgassen tegen 2000 terug te brengen tot het niveau van 1990, maar het preciseerde niet op welke manier dat precies in zijn werk moest gaan.

Pas na jarenlange onderhandelingen bereikten de Partijen van het VN-Klimaatverdrag in 1997 in Kyoto

GRAFIEK 1 BELANGRIJKSTE INTERNATIONALE KLIMAATAKKOORDEN



een akkoord over concrete doelstellingen inzake het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen. In het zogeheten Kyoto-protocol werd vastgelegd dat de deelnemende industrielanden hun gemiddelde uitstoot van broeikasgassen tijdens de periode 2008-2012 zouden verminderen met in totaal ten minste 5 % ten opzichte van het niveau van 1990. De exacte reductiepercentages verschillen van land tot land, afhankelijk van de economische soliditeit, het uitstootniveau en de bereidheid van de landen in kwestie. Zo moesten de Verenigde Staten de uitstoot verminderen met 7 %, Japan met 6 % en de EU-15 met 8 %. De Verenigde Staten hebben dit protocol echter nooit geratificeerd. Voor de andere landen zijn de reductiedoelstellingen bindend. Indien ze de doelstelling niet halen, zullen ze worden verplicht het verschil tijdens een volgende verbintenisperiode (na 2012) te compenseren, met daarbovenop een boete van 30 %. Het Kyoto-protocol bevat geen doelstellingen inzake uitstootreductie voor opkomende landen zoals China of India.

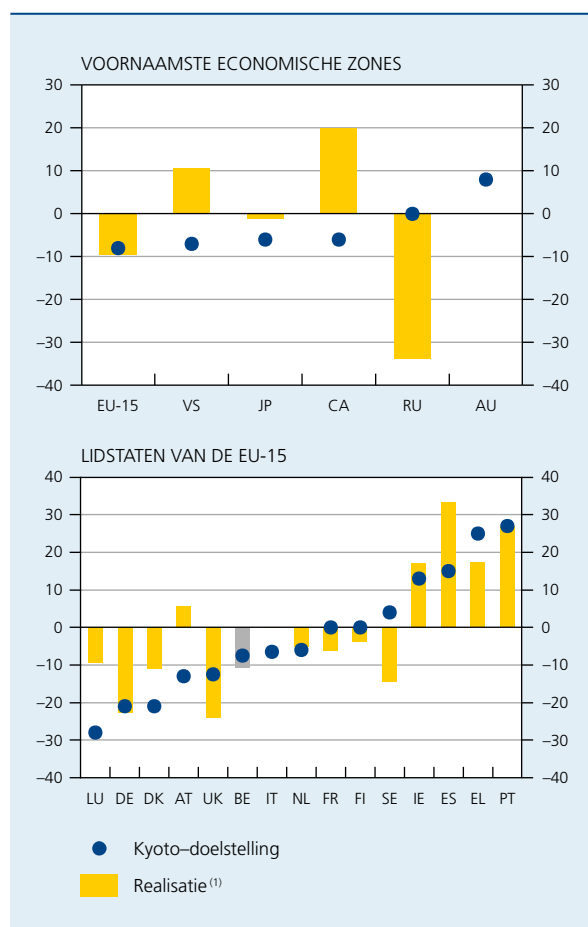
Voor de periode na 2012 zijn op wereldvlak nog geen bindende afspraken gemaakt. In januari 2010 hebben de industrielanden en enkele ontwikkelingslanden – die samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 80 % van de mondiale uitstoot van broeikasgassen – in het kader van het Akkoord van Kopenhagen wél concrete doelstellingen opgegeven die ze tegen 2020 willen bereiken. Die beloften zijn juridisch evenwel niet bindend. Bovendien blijkt uit de analyse van die nationale doelstellingen dat de gezamenlijke inspanning waartoe die landen zich hebben verbonden, niet zal kunnen volstaan om de temperatuurstijging te beperken tot de beoogde 2 °C boven het pre-industriële niveau.

Ondanks het uitblijven van een mondiaal internationaal akkoord, heeft de EU in 2009 in haar Klimaat- en Energiepakket enkele ambitieuze doelstellingen opgenomen die ze tegen 2020 wil bereiken. Zo wil ze de uitstoot van broeikasgassen in de EU verminderen met minstens 20 % ten opzichte van 1990. Indien andere ontwikkelde landen een soortgelijke verbintenis aangaan, scherpt de EU haar doelstelling zelfs aan tot een vermindering met 30 %. Daarnaast moet het aandeel van hernieuwbare energie in het finale energieverbruik worden opgetrokken tot 20 % en moet op z'n minst 10 % van de energie voor vervoer op duurzame wijze worden opgewekt. Tot slot moet er worden naar gestreefd de energie-efficiëntie met 20 % te verhogen, hoewel deze doelstelling niet bindend is.

2.1.2 Beoordeling van de reeds geleverde inspanningen

De Partijen van het Klimaatverdrag moeten jaarlijks rapporteren hoeveel broeikasgassen ze hebben uitgestoten. Op basis van de tot en met 2009 beschikbare cijfers blijkt dat niet alle grote landen het even goed doen wat uitstootreductie betreft. Enerzijds zijn er landen zoals de Russische Federatie en Australië, waar de uitstoot van broeikasgassen tijdens de periode 2008-2009, gemiddeld beschouwd, veel beperkter was dan de toegestane hoeveelheid. Deze ontwikkelingen kunnen deels worden toegeschreven aan veranderingen in de economische structuur van die landen, met een afnemend belang van de meest vervuilende bedrijfstakken. Daarnaast speelt ook de modernisering van het productie-apparaat een rol, voor een deel ingegeven door milieugerelateerde overwegingen en voor een deel door de hoge energieprijzen.

GRAFIEK 2 KYOTO-DOELSTELLINGEN EN EFFECTIEVE UITSTOOT VAN BROEIKASGASSEN
(verschil in % t.o.v. het basisjaar)



Bronnen: UNFCCC, EC.
(1) Gemiddelde uitstoot tijdens de periode 2008-2009.

Tot slot is de uitstootvermindering in 2009 ook te wijten aan de als gevolg van de recessie verminderde vraag naar energie. Anderzijds zijn er grote landen zoals de Verenigde Staten, Japan en Canada, waar de uitstoot van broeikasgassen tijdens de periode 2008-2009, gemiddeld beschouwd, de toegestane hoeveelheid fors overschreed en die dus nog aanzienlijke supplementaire inspanningen zullen moeten leveren.

Dat geldt ook voor een aantal – weliswaar niet onder het Kyoto-protocol vallende – opkomende economieën die niet alleen een krachtige economische groei lieten optekenen, maar die tevens flink zijn opgeklommen in de rangschikking volgens de uitstoot van broeikasgassen. Volgens de meest recente cijfers van het World Resource Institute voor 2005 is de uitstoot van broeikasgassen in China en India ten opzichte van 1990 gestegen met respectievelijk 101,3% en 68,1%. Deze landen waren in 2005 respectievelijk de grootste en de op vier na grootste vervuiler. Tegelijkertijd blijft hun uitstoot per hoofd van de bevolking erg laag in vergelijking met landen zoals Australië, de Verenigde Staten en Canada, die per hoofd ongeveer 4,5 keer meer broeikasgassen uitstoten, en in vergelijking met België dat per hoofd ongeveer 2,5 keer meer uitstoot. Hoewel het van essentieel belang is dat er zich in de post-Kyotoperiode meer landen toe verbinden hun uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, dient bij het vastleggen van de concrete doelstellingen ook rekening te worden gehouden met de relatieve «achterstand» van de opkomende landen.

De EU-15 neemt een tussenpositie in: tijdens de periode 2008-2009 lag de uitstoot van broeikasgassen gemiddeld 9,5% lager dan in het basisjaar, terwijl de reductiedoelstelling voor de periode 2008-2012 slechts 8% bedraagt. Hierbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat de uitstootvermindering in 2009 deels te maken heeft met een verminderde vraag naar energie als gevolg van de recessie. In 2010 zal die daling wellicht afgevlakt of zelfs tijdelijk omgebogen zijn. Toch lijkt de EU-15 goed op weg om haar doelstelling voor de periode 2008-2012 te halen.

Wel is het zo dat niet alle lidstaten even sterk presteren wat de beperking van de uitstoot van broeikasgassen betreft. Bij het afsluiten van het Kyoto-protocol werden heel verschillende doelstellingen afgesproken. Zo hebben sommige landen zich ertoe verbonden hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen (Luxemburg, Duitsland, Denemarken, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, België, Italië en Nederland), terwijl andere lidstaten hun uitstoot enkel zouden stabiliseren (Frankrijk en Finland) en nog andere enkel een limiet voor de toename van hun uitstoot opgelegd kregen (Zweden, Ierland, Spanje, Griekenland en Portugal). Gelet op de zeer uiteenlopende

doelstellingen, kan de reeds geleverde inspanning het best worden beoordeeld op basis van het verschil tussen de gemiddelde uitstoot tijdens de periode 2008-2009 en de individuele Kyoto-doelstelling. Volgens deze maatstaf hebben Zweden en het Verenigd Koninkrijk duidelijk de beste prestatie neergezet. Deze landen zijn erin geslaagd hun uitstoot van broeikasgassen tijdens de periode 2008-2009 terug te brengen tot een gemiddeld peil dat meer dan 10% lager ligt dan hun Kyoto-doelstelling. Ook Frankrijk en Griekenland hebben reeds een voorsprong opgebouwd, ten belope van ongeveer 6%. Luxemburg en Oostenrijk, daarentegen, hebben nog de langste weg af te leggen: hun uitstoot lag tijdens de periode 2008-2009 gemiddeld meer dan 20% boven hun Kyoto-doelstelling. Daarnaast moeten ook Spanje en Denemarken nog aanzienlijke inspanningen leveren, aangezien hun uitstoot gemiddeld beschouwd nog meer dan 10% boven hun Kyoto-doelstelling lag.

Met een reductie van 10,9% deed België het tijdens de periode 2008-2009 beter dan de vermindering met 7,5% die ons land zich tot doel had gesteld. Hoewel dit voor een deel een gevolg was van de forse inkrimping van de economische bedrijvigheid en, derhalve, van het energieverbruik tijdens de crisis in 2009, zou België tegen 2012 zijn Kyoto-doelstelling ruimschoots halen zonder supplementaire maatregelen. Volgens de economische vooruitzichten van het Federaal Planbureau voor de periode 2011-2016 zou de uitstoot van broeikasgassen tijdens de periode 2008-2012 gemiddeld 11% lager liggen dan in 1990. Teneinde tegen 2020 ook de doelstellingen van het Europees Klimaat- en Energiepakket te halen, zullen wel nog extra maatregelen nodig zijn. Volgens het Federaal Planbureau moet vooral de uitstoot van de energie-intensieve industriële installaties nog fors worden gereduceerd en ook op het vlak van hernieuwbare energie zouden nog aanzienlijke inspanningen moeten worden geleverd.

2.2 Instrumenten van het klimaatbeleid

De bevoegdheden inzake klimaatbeleid – verdeeld over de domeinen leefmilieu, energie en transport – zijn op dit ogenblik in België verspreid over de federale staat en de drie gewesten. Een dergelijke versnippering bemoeilijkt de uitwerking van een nationale strategie tegen de klimaatverandering, ook al zijn er enkele coördinatieorganen geïnstalleerd om het onderling overleg en de samenwerking te bevorderen, de coherentie van het beleid te verzekeren en de benodigde synergie tot stand te brengen. Zo stelde de Nationale Klimaatcommissie in 2009 het eerste nationaal klimaatplan op dat een synthese is van alle door de verschillende beleidsniveaus genomen maatregelen tot naleving van de verplichtingen van het Kyoto-protocol. In

dat plan wordt tevens de basis gelegd voor een strategie gericht op de periode na 2012. Het plan is opgebouwd rond zes sectorale assen – optimalisering van de energieproductie, rationeel gebruik van energie in gebouwen, beïnvloeding van het industrieproces, ontwikkeling van duurzame vervoermiddelen, aanmoediging van het duurzaam beheer van de ecosystemen in land- en bosbouw en grotere inspanningen inzake afvalbeheer – waarvan er een aantal meer gedetailleerd worden behandeld in het derde deel van dit artikel.

Een klimaatbeleid dat erop gericht is de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, dient er in de eerste plaats voor te zorgen dat de economische actoren (zowel producenten als consumenten) hun gedrag aanpassen. Een geringere uitstoot van broeikasgassen vereist een vermindering van het energieverbruik via een verhoging van de energie-efficiëntie alsook een wijziging van de energiemix in de richting van een lager koolstofgehalte, d.w.z. weg van steenkool en, in mindere mate, aardolie ten voordele van kernenergie, aardgas en/of hernieuwbare energiebronnen. Concreet betekent dit onder meer dat ondernemingen hun productieprocessen zullen moeten aanpassen en nieuwe technologieën zullen moeten introduceren en dat de huishoudens bij hun consumptie- en investeringsbeslissingen meer rekening zullen moeten houden met de duurzaamheid van hun aankopen.

Er bestaan verscheidene manieren om dergelijke gedragswijzigingen aan te moedigen. De verschillende instrumenten kunnen worden ingedeeld in twee grote categorieën, namelijk de marktgebonden instrumenten die inwerken op de relatieve prijzen van producten (zoals verhandelbare uitstootrechten, milieuheffingen of groene subsidies) en de niet-marktgebonden instrumenten. Tot deze tweede categorie behoren in de eerste plaats de reguleringsinstrumenten, zoals verbodsbepalingen of normen en standaarden voor bepaalde goederen en diensten. Daarnaast omvat die groep van instrumenten ook maatregelen om het onderzoek naar nieuwe technologieën en de ontwikkeling en verspreiding ervan te ondersteunen, evenals het informeren en het bewustmaken van de bevolking en de ondernemingen.

Doorgaans bestaat het klimaatbeleid uit een mix van dergelijke instrumenten. Bij het kiezen van die mix moet met tal van factoren rekening worden gehouden. In de eerste plaats wordt gedacht aan de manier waarop de broeikasgassen worden uitgestoten. Wordt de uitstoot voornamelijk veroorzaakt binnen bedrijfstakken die erg gevoelig zijn voor prijsveranderingen, dan zijn de instrumenten die inwerken op de relatieve prijzen een goede keuze. Is dat niet het geval – zoals onder meer in de transportsector –, dan moeten andere instrumenten worden gebruikt,

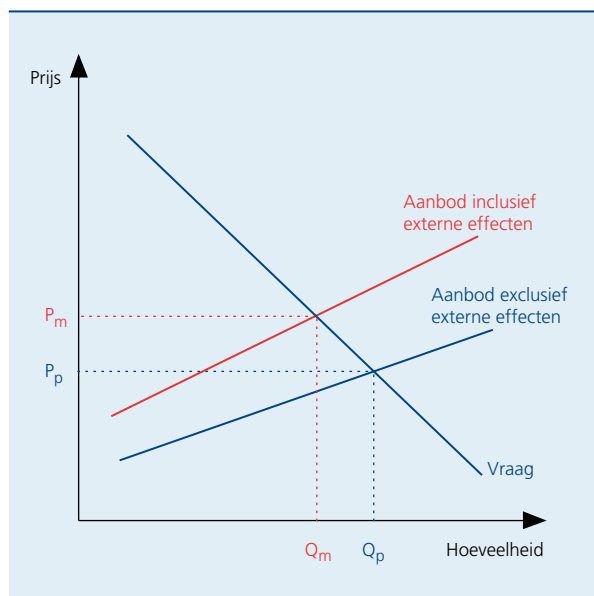
bijvoorbeeld het stimuleren van innovatie of het aanbieden van beter openbaar vervoer. Daarnaast mag ook het sociale aspect niet uit het oog worden verloren. Zo hebben de meeste milieuheffingen een regressief karakter, waardoor de kosten proportioneel zwaarder wegen voor de lagere inkomensklassen. Tegelijkertijd genereren ze evenwel inkomsten voor de overheid die kunnen worden gebruikt om bijvoorbeeld de lasten op (bepaalde categorieën van) arbeid te verlagen, innovatie te ondersteunen of de overheidsschuld af te bouwen. Tot slot mag het milieubeleid niet ten koste gaan van de concurrentiekracht van de ondernemingen die actief zijn op de internationale markten. Daarom is het belangrijk dat de milieudoelstellingen door een zo groot mogelijk aantal landen worden onderschreven en dat koolstoflekken (*carbon leakage*) zoveel mogelijk worden vermeden. Dergelijke lekken treden op als ondernemingen besluiten (een deel van) hun vervuilende productie te verplaatsen naar landen met minder strenge klimaatregels. Volgens een raming van de OESO (2010) zouden de koolstoflekken ongeveer 12 % bedragen indien de EU eenzijdig een uitstootreductie van 50 % tegen 2050 zou opleggen; indien alle industrielanden soortgelijke verbintenissen zouden aangaan, zou dat cijfer evenwel teruglopen tot minder dan 2 %.

2.2.1 Marktgebonden instrumenten die inwerken op de prijs

De marktgebonden instrumenten die inwerken op de relatieve prijzen van producten trachten de negatieve externe effecten te internaliseren. De private kosten verbonden aan de productie of consumptie van een product liggen lager dan de kosten voor de maatschappij, aangezien deze laatste ook de externe effecten zoals de uitstoot van broeikasgassen omvatten. De marktprijs van het product (P_p) – waarbij de vraag samenvalt met de marginale private kosten – houdt geen rekening met die externe effecten en valt dus vanuit maatschappelijk oogpunt lager uit dan wat optimaal zou zijn (P_m), wat aanleiding geeft tot een overmatig verbruik van het product ($Q_p > Q_m$).

In het geval van een systeem van verhandelbare uitstootrechten wijst de overheid voor een bepaalde periode een hoeveelheid uitstootrechten toe, die vervolgens kunnen worden verhandeld. Door die totale hoeveelheid te beperken, wordt een schaarste gecreëerd die via de marktwerking resulteert in een hogere prijs voor de uitstootrechten, waardoor de bedrijven er dan zouden moeten toe worden aangezet hun uitstoot daadwerkelijk te reduceren. Het voordeel van een dergelijk systeem is dat de beoogde uitstootreductie wordt vastgelegd door de overheid. Daar staat echter tegenover dat de koolstofwaarde varieert in de tijd, waardoor ondernemingen geen zekerheid hebben over de extra kosten die de uitstoot van broeikasgassen

GRAFIEK 3 INTERNALISERING VAN EXTERNE MILIEUEFFECTEN



met zich brengt. Door deze onzekerheid kunnen ondernemingen minder bereid worden gevonden te investeren in de ontwikkeling en in het gebruik van nieuwe technologieën. Bovendien worden ondernemingen in een dergelijk systeem minder gestimuleerd om, zodra de doelstelling is bereikt, de uitstoot nog verder te verminderen.

Een markt voor verhandelbare uitstootrechten moet voldoende diep en liquide zijn opdat de prijs een correcte weergave zou zijn van de koolstofwaarde. Aangezien een dergelijke markt voor de meeste Europese landen individueel niet te bereiken is, werd in 2005 op het niveau van de EU het Emission Trading Scheme (EU ETS) ingesteld. Op dit moment nemen ongeveer 11 000 energie-intensieve installaties verplicht deel aan dit systeem. Het betreft vooral elektriciteitscentrales, verbrandingsinstallaties, olieraffinaderijen, cokesovens, ijzer- en staalfabrieken en fabrieken die cement, glas, baksteen, keramische producten, pulp en papier produceren. Samen zijn die installaties goed voor ongeveer 40% van de uitstoot van broeikasgassen in de EU.

Tijdens de eerste fase (van 1 januari 2005 tot 31 december 2007) kregen de lidstaten de bevoegdheid om de totale hoeveelheid uitstootrechten voor hun land te bepalen en die (grotendeels gratis) te verdelen over de individuele installaties. Dit gebeurde via een nationaal toewijzingsplan dat wel moest worden goedgekeurd door de EC. Ondernemingen dienden na afloop van het jaar de verschuldigde uitstootrechten te overhandigen. Indien de

uitstoot groter was dan de hoeveelheid uitstootrechten waarover de onderneming beschikte, diende deze laatste een boete van € 40 per niet afgeleverd uitstootrecht te betalen en het daaropvolgende jaar de verschuldigde uitstootrechten alsnog af te leveren. Tijdens de tweede fase (van 1 januari 2008 tot 31 december 2012) blijft het systeem in grote lijnen behouden, hoewel de hoeveelheid uitstootrechten wordt gereduceerd en de boete per niet afgeleverd uitstootrecht wordt opgetrokken tot € 100. Daarnaast zijn de uitstootrechten overdraagbaar over verschillende jaren, wat tijdens de eerste fase niet het geval was.

Voor de derde fase (van 1 januari 2013 tot 31 december 2020) zullen de spelregels evenwel grondig worden aangepast. Om te beginnen, zal de totale hoeveelheid uitstootrechten voor de EU als geheel worden beperkt; die hoeveelheid zal jaarlijks met 1,74% worden verlaagd waardoor de totale hoeveelheid uitstootrechten in 2020 21% lager zal uitkomen dan in 2005. Ten tweede zullen die uitstootrechten in toenemende mate worden geveild. Zeer energie-intensieve bedrijfstakken die hierdoor een aanzienlijk concurrentienadeel zouden ondervinden – en die derhalve een risico op koolstoflekken impliceren – zouden initieel nog wel het grootste deel van hun uitstootrechten gratis toegewezen krijgen. De opbrengst van de veiling van de uitstootrechten zou volgens ramingen van de EC tegen 2020 kunnen oplopen tot € 30 à 50 miljard per jaar, afhankelijk van de prijs van de uitstootrechten. De lidstaten zijn overeengekomen dat minstens de helft van die opbrengst zal worden gebruikt voor de strijd tegen de klimaatverandering, zowel in Europa als in de ontwikkelingslanden. Ten derde zouden de luchtvaart, de internationale scheepvaart, evenals de opvang, het transport en de opslag van CO₂ onder het toepassingsgebied van het ETS worden gebracht. Daar staat tegenover dat kleinere installaties niet langer onder het systeem zouden vallen om de administratieve lasten te beperken, op voorwaarde dat de betreffende lidstaat gelijkwaardige milieueffeningen invoert voor die installaties. Tot slot zal ook de boete per niet afgeleverd uitstootrecht jaarlijks worden aangepast aan de inflatie in het eurogebied.

De mate waarin ondernemingen geneigd zullen zijn inspanningen te leveren om hun uitstoot van broeikasgassen te beperken, hangt voornamelijk af van de prijs die op de markt tot stand komt. Die moet niet alleen voldoende hoog zijn, maar ook redelijk stabiel. Om haar energieefficiëntie te kunnen verhogen, dient een onderneming immers grote en meestal langlopende investeringen te doen. Naarmate er meer onzekerheid heerst over de toekomstige koolstofwaarde zal een onderneming dan ook minder geneigd zijn om de benodigde investeringen te doen en eerder een afwachtende houding aannemen.

Tot dusver is de prijs van de uitstootrechten echter zeer volatiel gebleken. Tijdens het eerste werkingsjaar van het EU ETS kon dit worden toegeschreven aan een liquiditeitsgebrek in de markt, omdat er te veel uitstootrechten waren toegekend. Toen eind april 2006 de cijfers over de werkelijke uitstoot werden gepubliceerd, brokkelde de prijs dan ook fors af. De daaropvolgende jaren was het verloop minder grillig, maar er tekenden zich wel nog duidelijke tendensen af. Zo klom de prijs van een futurescontract met vervaldag in december 2010 op de European Climate Exchange van een dieptepunt van € 13,3 op 20 februari 2007 naar een piek van € 31,7 op 1 juli 2008, wat overeenkomt met een stijging van 138,4%. De vraag naar uitstootrechten trok in die periode fors aan, vermits als reactie op de stijging van de olieprijsen meer steenkool werd gebruikt voor de elektriciteitsopwekking, wat gepaard ging met een hogere CO₂-uitstoot. Vervolgens stortte de koolstofwaarde in als gevolg van de financiële en economische crisis; op 12 februari 2009 bereikte ze een nieuw dieptepunt van € 8,4. Daarna heeft de markt zich enigszins hersteld en schommelde de prijs van een futurescontract met vervaldag in december 2010 tussen € 12,5 en € 16,5. Contracten met een langere looptijd zijn iets duurder, maar hun prijzen lieten een vergelijkbaar verloop optekenen.

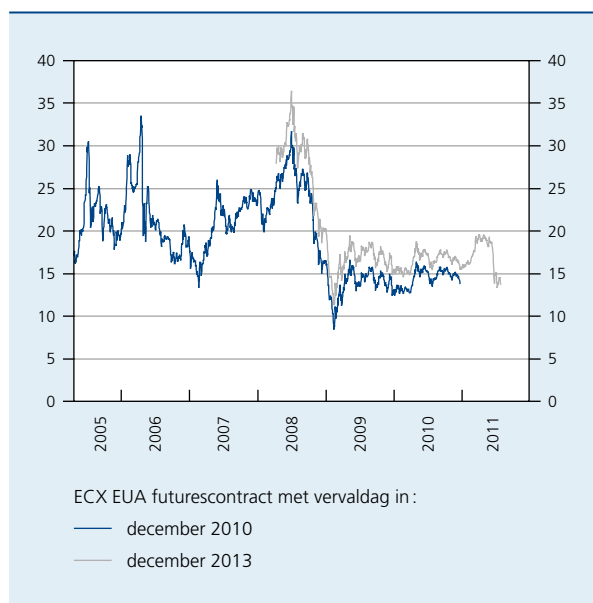
Het EU ETS is het middel bij uitstek om de uitstoot in de industrie en in de nutsbedrijven te reduceren. Daarnaast

moeten de lidstaten evenwel ook maatregelen nemen om de uitstoot van broeikasgassen door niet-ETS-sectoren te beperken (bijvoorbeeld de huishoudens, de transportsector en de landbouw). Daartoe worden onder meer milieuheffingen opgelegd. In tegenstelling tot het systeem van verhandelbare uitstootrechten, biedt het opleggen van een milieuheffing geen garanties wat het verminderen van de uitstoot betreft. Het eindresultaat is immers afhankelijk van het gedrag van producenten en consumenten. Een ander nadeel van milieuheffingen is dat ze minder mogelijkheden bieden om te differentiëren volgens locatie of manier van produceren of consumeren. Daar staat tegenover dat een voldoende hoog tarief de ondernemingen permanent stimuleert om nieuwe technologieën te ontwikkelen en te gebruiken. Bij een doorbraak van een nieuwe technologie zou de uitstootreductie derhalve aanzienlijker kunnen zijn dan wat de overheid aanvankelijk voor ogen had.

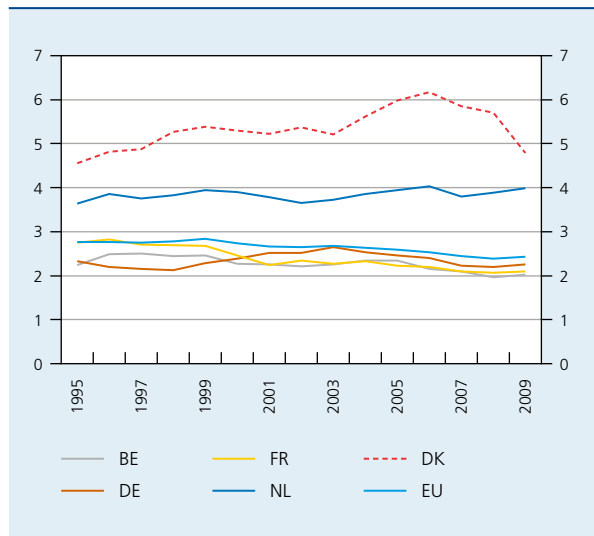
Voor de EU maakten de ontvangsten uit milieuheffingen tijdens de periode 1995-2009 gemiddeld beschouwd 2,6% van het bbp uit. De verschillen tussen de landen zijn echter zeer groot. In België bleven die ontvangsten, gemiddeld genomen, beperkt tot 2,3% bbp, het op één na laagste cijfer van de EU-15. Van de drie voornaamste buurlanden, leggen ook Frankrijk en Duitsland relatief weinig milieuheffingen op. In Nederland, daarentegen, schommelden de ontvangsten uit milieuheffingen rond 3,8% bbp. Absolute koploper is evenwel Denemarken, waar dergelijke ontvangsten, gemiddeld beschouwd, uitkwamen op 5,3% bbp. De positie van Denemarken en Nederland valt niet alleen op in termen van gemiddelde opbrengst over de beschouwde periode, maar ook qua trendmatig verloop. Terwijl de opbrengsten van de milieuheffingen in de EU sedert 1999 ten belope van 0,4% bbp aan belang hebben ingeboet, zijn ze in Nederland vrijwel stabiel gebleven; in Denemarken zijn ze tot en met 2006 blijven stijgen, maar daarna zijn ze fors gedaald. Het verloop van de ontvangsten uit milieuheffingen wordt echter beïnvloed door twee factoren: enerzijds het tarief van de milieuheffingen en, anderzijds, het verbruik van het belaste product. Een trendmatige daling betekent dus niet noodzakelijk dat de overheid de milieuheffingen heeft afgebouwd; ze kan ook te maken hebben met het feit dat de heffingen effectiever zijn geworden in het terugdringen van het verbruik van vervuilende producten.

Vanuit een statistisch oogpunt worden de milieuheffingen doorgaans in drie categorieën onderverdeeld. De milieuheffingen bestaan voor het overgrote deel uit heffingen op energie. Deze categorie omvat de heffingen op voor vervoer gebruikte brandstoffen, stookolie, gas, steenkool en elektriciteit alsook de CO₂-taksen. Tussen

GRAFIEK 4 PRIJSVERLOOP VAN UITSTOOTRECHTEN
(in € per ton CO₂-uitstoot)



Bron: European Climate Exchange (ECX).

GRAFIEK 5 ONTVANGSTEN UIT MILIEUHEFFINGEN
(in % bbp)

Bron: EC.

1996 en 2009 liepen deze heffingen in België, net als in de EU, trendmatig terug. Tijdens de periode 2003-2005 werd die tendens echter tijdelijk onderbroken toen enkele structurele maatregelen werden genomen om de kosten van vervoer per wagen meer afhankelijk te maken van het gebruik van die wagen dan van het bezit ervan. Tijdens de periode 2006-2008 werden de energieheffingen in België evenwel opnieuw verlaagd, voornamelijk door de werking van het omgekeerde kliksysteem voor benzine en diesel. België's beleid inzake energieheffingen is dus vaak een proces van trial-and-error gebleken, waarbij het soms lijkt te ontbreken aan een visie op lange termijn.

Naast de energieheffingen vertegenwoordigen ook de heffingen op vervoer een vrij ruim aandeel. Ze omvatten zowel de eenmalige heffingen bij de aankoop van een voertuig als de recurrente bijdragen, maar niet de accijnzen op benzine en diesel, die deel uitmaken van de energieheffingen. In geen van de beschouwde landen vertoonde het relatieve belang van deze heffingen op vervoer een duidelijke tendens, hoewel het in Nederland en vooral in Denemarken wel sterk varieerde in de tijd. De heffingen op vervuiling en grondstoffen, ten slotte, brengen veel minder op. Het betreft onder meer de heffingen op verpakkingen, op vervuilende uitstoot, op afval of op het verbruik van water. Het is evenwel deze categorie die in Denemarken ten grondslag lag aan de trendmatige stijging, in procenten bbp, van de ontvangsten uit milieuheffingen.

Volledigheidshalve zij vermeld dat, behalve verhandelbare uitstootrechten en milieuheffingen, de categorie van de instrumenten die inwerken op de relatieve prijzen van producten ook milieusubsidies en fiscale aftrekposten voor groene producten omvat. Voorbeelden hiervan zijn de groenestroomcertificaten en de warmtekrachtcertificaten, met een gewaarborgde minimumprijs, die werden ontwikkeld om de productie van groene elektriciteit en de gecombineerde productie van warmte en elektriciteit te ondersteunen. Daarnaast werden in de Belgische personenbelasting aftrekken ingevoerd voor energiebesparende investeringen, zoals de vervanging van oude verwarmingsketels, de plaatsing van dubbele beglazing of de verbetering van de isolatie van woningen. Ook voor de aankoop van milieuvriendelijke wagens geldt er een fiscaal voordeel. Naar het voorbeeld van de particulieren kunnen ook ondernemingen een fiscaal voordeel genieten wanneer zij bepaalde energiebesparende investeringen doen.

2.2.2 Niet-marktgebonden instrumenten

Het corrigeren van het prijssignaal voor de externe effecten van de uitstoot van broeikasgassen zal echter niet volstaan om die uitstoot voldoende sterk te verminderen. Daarom moeten ook niet-marktgebonden instrumenten worden ingezet. Binnen deze categorie nemen de reguleringinstrumenten een belangrijke plaats in. Zo kan worden besloten het gebruik van bepaalde milieuvriendelijke producten radicaal te verbieden, zoals het geval is met chloorfluorkoolstoffen (CFK's), waarvan het gebruik geleidelijk is afgebouwd door het protocol van Montreal, of met de gloeilampen die in de EU tussen 2009 en 2012 geleidelijk worden uitgefaseerd. Daarnaast kan de overheid normen en standaarden opleggen waar bepaalde producten aan moeten voldoen. Veelal gebeurt ook dit op het niveau van de EU teneinde oneerlijke concurrentie te voorkomen. Zo creëerden de Richtlijnen inzake ecologisch ontwerp voor, enerzijds, energieverbruikende en, anderzijds, energiereLATED producten een kader voor de vaststelling van een aantal eisen die erop gericht zijn gedurende de volledige levenscyclus de milieuprestaties van de producten te optimaliseren en tegelijkertijd hun functionele kenmerken te behouden. Tot de energieverbruikende producten behoren onder meer huishoudapparaten, consumentenelektronica, verlichtingsinstallaties, kantoorapparaten, verwarmingstoestellen, airconditioning- en ventilatiesystemen, elektromotorsystemen, pompen, ventilators, transformatoren en industriële ovens. De groep van energiereLATED producten omvat onder meer ramen, isolatiemateriaal of waterverbruikende producten zoals douchekoppen of kranen. Tot slot bestaan er ook algemene energieprestatie- en isolatienormen voor nieuwbouw, die ervoor moeten zorgen dat de

energie-efficiëntie van het gebouwenbestand wordt verhoogd (zie verderop, onder punt 3.2.2).

Gelet op de omvang van de benodigde actie dienen ondernemingen, huishoudens en overheid ook werk te maken van een algemene verschuiving naar sterk verbeterde of nieuwe technologieën en dit vooral voor de meest vervuilende activiteiten. De nieuwe technologieën die nodig zullen zijn om de uitstoot van broeikasgassen op lange termijn aanzienlijk terug te dringen, zijn van die aard dat de private sector dit niet alleen zal kunnen bewerkstelligen. Het gaat immers niet om marginale verbeteringen van bestaande technologieën, maar veeleer om een technologische revolutie die het energieverbruik drastisch terugdringt zonder evenwel de economische groei en de welvaart aan te tasten. Zonder voldoende ondersteuning van de overheid zullen private ondernemingen minder snel geneigd zijn om de benodigde nieuwe technologieën te ontwikkelen, waardoor het technisch gezien onmogelijk zal zijn om de ambitieuze milieudoelstellingen te halen.

Om te beginnen, worden dergelijke nieuwe technologieën pas kostenefficiënt als ze op grote schaal kunnen worden ingezet. Tijdens de eerste (uitvindings)fase van het innovatieproces lopen de kosten hoog op en is de kans op commercieel succes gering. Vanwege dat risicoprofiel ondervinden ondernemingen dan ook vaak moeilijkheden om bij de banken of op de financiële markten voldoende en betaalbare financiering te verkrijgen. Pas naarmate ze meer gebruikt worden, zullen de kosten van succesvolle nieuwe technologieën tijdens de commercialisatiefase dalen, als gevolg van leereffecten en schaalvoordelen. Er is dus een taak weggelegd voor de overheid om het onderzoek naar nieuwe technologieën vooral tijdens de beginfase te ondersteunen. Bovendien kan de overheid in de aanvangsfase ook premies uitkeren aan gebruikers van de nieuwe technologie om zodoende sneller een kritische massa te kunnen bereiken.

Ten tweede kan innovatie als een publiek goed worden beschouwd voor zover dat, zodra de nieuwe technologie ontwikkeld is, de kennis met andere ondernemingen wordt gedeeld. Dit heeft als voordeel dat andere ondernemingen op die kennis kunnen voortbouwen, wat de kans op een uiteindelijk succesvolle innovatie verhoogt. Tegelijkertijd heeft dit echter als nadeel dat de economische baten van investeringen in nieuwe technologieën niet volledig naar de (eerste) innoverende onderneming terugvloeien. Deze laatste heeft dan ook veelal geen garantie dat ze later voldoende winst uit haar investering zal kunnen halen, wat haar het nemen van dergelijke zware risico's kan ontraden. Dit vormt dan ook een extra argument voor de overheid om financiële ondersteuning

te bieden aan ondernemingen die nieuwe technologieën trachten te ontwikkelen.

Voor bedrijven die veel CO₂ uitstoten, zijn O&O en innovatie uiteraard belangrijk. Zolang ze erin slagen hun uitstoot te verminderen tegen een lagere prijs dan de koolstofwaarde, doen ze immers een goede zaak. Ook voor andere ondernemingen kan eco-innovatie echter een belangrijke stimulans zijn. Aangezien klimaatverandering een wereldwijd probleem is, is de mondiale markt voor eco-innovaties zeer groot. Het is derhalve belangrijk zo snel mogelijk dergelijke opportuniteiten aan te grijpen en zodoende als een van de eerste ondernemingen die ruime markt te betreden.

Innovatie in het algemeen en eco-innovatie in het bijzonder bekleden dan ook een centrale plaats in de Europa 2020-strategie van de EC en in de Green Growth Strategy van de OESO. Ook in België krijgt innovatie een belangrijke rol toebedeeld in de Marshall-plannen in Wallonië en in het Pact 2020 van Vlaanderen in Actie. Zo worden samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen, onderzoekscentra en opleidingscentra organisatorisch en financieel ondersteund en wordt de oprichting van nieuwe innoverende ondernemingen vergemakkelijkt.

Tot slot kan de overheid er ook in aanzienlijke mate toe bijdragen zowel ondernemingen als huishoudens bewust te maken van het probleem van de klimaatverandering. Aan de hand van specifieke informatiecampagnes kan worden aangetoond hoe slecht we het momenteel in bepaalde domeinen doen en kan ook worden aangegeven welke acties kunnen of moeten worden ondernomen en welke vormen van ondersteuning door de overheid daarvoor bestaan.

3. Impact, op de Belgische economie, van de strijd tegen de klimaatverandering

De economische impact van de strijd tegen de klimaatverandering kan op verschillende wijzen worden geanalyseerd. Een eerste benadering bestaat erin om, aan de hand van een econometrisch model, de macro-economische impact te simuleren van de doelstellingen die zijn vastgelegd in het Europees Klimaat- en Energiepakket. In punt 3.1 worden de resultaten van twee dergelijke studies besproken. Daarnaast is ook een meer beschrijvende benadering mogelijk, waarbij de nadruk wordt gelegd op manieren om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Hierbij wordt achtereenvolgens stilgestaan bij het verlagen van de energie-intensiteit van bepaalde activiteiten (punt 3.2), het opdrijven van het gebruik van

hernieuwbare energie (punt 3.3) en pas als laatste mogelijkheid de opvang en opslag van CO₂ (punt 3.4).

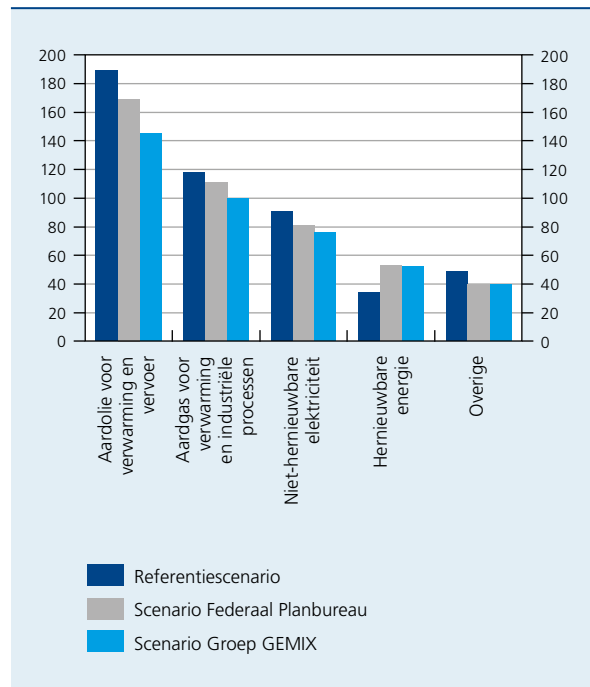
3.1 Macro-economische impact van het Europees Klimaat- en Energiepakket

Het kwantitatief inschatten van de impact, op de Belgische economie, van de strijd tegen de klimaatverandering vergt heel wat hypothesen. Zo dient in de eerste plaats een referentiescenario te worden gesimuleerd waarin onder meer wordt beschreven hoe de energieconsumptie zou evolueren bij een ongewijzigd (klimaat)beleid. Hiertoe moeten werkhypothesen worden geformuleerd ten aanzien van met name het verloop van de bevolking, het aantal huishoudens, de economische groei en de grondstoffenprijzen. Vervolgens worden een aantal scenario's uitgewerkt waarin de doelstellingen van het Europees Klimaat- en Energiepakket worden bereikt. De resultaten van dergelijke simulaties kunnen dan worden vergeleken met die van het referentiescenario om te bepalen wat de impact is van de strijd tegen de klimaatverandering.

3.1.1 Impact op de energieconsumptie

De Bank beschikt niet zelf over een model dat het mogelijk maakt de impact te kwantificeren die de strijd tegen de klimaatverandering op de Belgische economie heeft. Het Federaal Planbureau heeft wel al een aantal dergelijke simulaties uitgevoerd. Volgens Bossier et al. (2008) zullen de doelstellingen van het Europees Klimaat- en Energiepakket een dubbel effect sorteren op de energieconsumptie in België. Ten eerste zou de invoering van een koolstofwaarde de energieprijzen opdrijven, waardoor het finale energieverbruik in 2020 in totaal 5,7% lager zou liggen dan in het referentiescenario. Ten tweede zou de energiemix veranderen in de richting van een lager koolstofgehalte. Hier speelt zowel het effect van de koolstofwaarde die de relatieve prijzen van de verschillende energiebronnen beïnvloedt, als het effect van de expliciete doelstelling inzake hernieuwbare energie. Vooral de vraag naar aardolie voor verwarming en vervoer, alsook het verbruik van niet-hernieuwbare elektriciteit zouden aanzienlijk lager uitkomen dan in het referentiescenario, respectievelijk 10,6% en 11,5%. Ook de consumptie van aardgas voor verwarming en industriële processen zou beperkter zijn, maar de vermindering met 5,5% ten opzichte van het referentiescenario is minder uitgesproken. Dat heeft voor een deel te maken met het feit dat de industrie reeds energie-efficiënter is geworden en dat verdere grote besparingen enkel mogelijk zijn op voorwaarde dat de industriële processen grondig worden aangepast, wat met de huidige technologie niet haalbaar is. Het verbruik van hernieuwbare energie zou ongeveer

GRAFIEK 6 IMPACT VAN HET EUROPEES KLIMAAT- EN ENERGIEPAKKET OP HET FINALE ENERGIEVERBRUIK IN BELGIË IN 2020, VOLGENS VERSCHILLENDE SCENARIO'S
(in TWh)



Bron: Groep GEMIX (2009).

50% hoger liggen dan in het referentiescenario, maar het zou in 2020 toch nog maar 11,6% van het totale finale energieverbruik uitmaken.

De Groep GEMIX gaat in haar rapport van 30 september 2009 nog een stap verder door te stellen dat het mogelijk moet zijn het finale energieverbruik terug te dringen met 14,5% ten opzichte van het peil van het referentiescenario. De extra vermindering ligt voornamelijk bij de vraag naar aardolie voor verwarming en vervoer en bij de vraag naar aardgas voor verwarming en industriële processen. Om deze doelstellingen te bereiken, moet wel een zeer voluntaristisch beleid inzake energie-efficiëntie worden gevoerd, waarbij de nadruk ligt op onder meer de isolatie van gebouwen, beter openbaar vervoer, meer multimodaal vervoer en properder wagens (zie verderop, onder punt 3.2).

Zoals reeds aangegeven in punt 2.1.2 liep het energieverbruik in 2009 fors terug als gevolg van de economische crisis, waardoor het hierboven gehanteerde referentiescenario minder relevant is geworden. De actualisatie in Bossier et al. (2011) houdt wel rekening met de impact van de crisis en gaat daarnaast ook uit van een grotere

bevolkingstoename en hogere energieprijzen. Bovendien houdt de studie rekening met enkele energie-efficiëntie-maatregelen die werden genomen in de jaren 2008 en 2009. Hoewel de voornaamste resultaten van Bossier et al. (2008) grotendeels worden bevestigd, blijken de benodigde energiebesparingen in de nieuwe studie slechts 1% te bedragen, tegen 6% in de vorige studie. Vooral het verbruik van aardgas, en in mindere mate aardolie, zou nog moeten worden verminderd. Inzake hernieuwbare energie zijn de resultaten van beide studies vergelijkbaar.

3.1.2 Impact op de bedrijvigheid en de werkgelegenheid

De macro-economische impact van de strijd tegen de klimaatverandering behelst tal van elementen. Zo zijn er de directe kosten die verband houden met de binnenlandse inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Deze omvatten de investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiënte technologieën, de hogere energieprijzen en de aanpassingskosten die gepaard gaan met een veranderend energieverbruik. Daarnaast zijn er de directe kosten verbonden aan het gebruik van de flexibiliteitsmechanismen waardoor de doelstellingen inzake uitstootvermindering en hernieuwbare energie in het buitenland kunnen worden bereikt. Volgens Bossier et al. (2008) zouden de totale directe kosten voor België in 2020 oplopen tot naar raming 0,86% bbp⁽¹⁾. Om na te gaan wat de macro-economische impact is op de Belgische economie, moet echter ook rekening worden gehouden met enkele terugkoppelingseffecten. Zo zullen de investeringen in nieuwe technologieën niet alleen kosten meebrengen voor de onderneming die de investering doet, maar zullen ze tevens inkomsten genereren voor de ondernemingen die dergelijke producten maken. Daarnaast zal de overheid extra middelen ontvangen (via milieuheffingen of via de veiling van uitstootrechten) die opnieuw in de economie kunnen worden gepompt. De totale impact van de strijd tegen de klimaatverandering zal dus geringer uitvallen.

Zo hebben Bossier et al. (2008) berekend dat het bbp in 2020 «slechts» 0,45% lager zou liggen dan in het referentiescenario, zelfs indien de overheid ervoor opteert haar extra inkomsten niet te gebruiken om de economie te stimuleren. De hogere energieprijzen tasten de koopkracht van de particulieren aan, waardoor de consumptie wordt afgeremd. De bedrijfsinvesteringen lopen nog sterker terug als gevolg van de verminderde productie. Het feit dat ook de uitvoer ietwat lager ligt,

wordt gecompenseerd door een aanzienlijke daling van de invoer, waardoor de netto-uitvoer toch nog positief bijdraagt tot de bbp-groei. De teruggang van de bedrijvigheid heeft ook een weerslag op de werkgelegenheid, die 0,35% lager zou uitkomen dan in het referentiescenario.

Uit deze studie blijkt tevens dat de negatieve impact op de Belgische economie in hoge mate kan worden gecompenseerd als de overheid haar extra inkomsten gebruikt om de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers te verlagen. Op die manier zouden de lasten evenwichtiger worden verdeeld over de productiefactoren arbeid, kapitaal en energie. Bovendien zou de werkgelegenheid baat hebben bij een dergelijke verlaging van de lasten op arbeid, en volgens deze studie zou ze zelfs evolueren naar een niveau boven dat in het referentiescenario. Hierdoor wordt de negatieve impact op de particuliere consumptie zogoed als volledig weggewerkt. De bedrijfsinvesteringen blijven ook in dit scenario onder hun peil in het referentiescenario, maar het verschil wordt wel gehalveerd. De totale negatieve impact op het bbp zou in 2020 teruggebracht worden tot 0,07%.

Uit een recente studie van de EC blijkt dat ook het ondersteunen van innovatie een stimulans kan zijn ter compensatie van de kosten verbonden aan de strijd tegen de klimaatverandering. Conte et al. (2010) analyseren de impact van de strijd tegen de klimaatverandering voor de EU als geheel. Daartoe worden vijf verschillende scenario's bestudeerd, die onderling verschillen in de manier waarop de overheid haar extra inkomsten hergebruikt. Het minst gunstige resultaat inzake zowel bbp als werkgelegenheid wordt verkregen als de overheid besluit de extra inkomsten te gebruiken om een forfaitaire belasting te verminderen. Verlaagt de overheid de belasting op arbeid, dan zal de werkgelegenheid in de EU in 2020 hoger liggen dan in het referentiescenario, hoewel het bbp nog steeds iets lager zal zijn. Dit laatste is evenwel niet meer het geval in de andere scenario's, waarin 10 à 20% van de extra overheidsinkomsten wordt gebruikt om subsidies toe te kennen aan (al dan niet groene) innovatieprojecten en waarin de overige extra middelen worden gebruikt om de lasten op arbeid te verlichten. In die scenario's zou de werkgelegenheid weliswaar iets minder sterk worden gestimuleerd dan in het tweede scenario, maar in 2020 zou ze nog steeds 0,2% hoger uitkomen dan in het referentiescenario; ook het bbp zou lichtjes uitstijgen boven het peil van het referentiescenario.

Hoewel dergelijke modelmatige simulatieresultaten sterk afhangen van de onderliggende werkhypothese, tonen deze studies toch duidelijk aan dat de strijd tegen de klimaatverandering niet automatisch leidt tot een inkrimping van de economische bedrijvigheid. Tegelijkertijd

(1) De actualisatie in Bossier et al. (2011) raamt de totale directe kosten op slechts 0,3% bbp. Deze studie bevat evenwel geen nieuwe raming voor de macro-economische impact van het Europees Klimaat- en Energiepakket – althans voor het hier beschouwde scenario van een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 20% tegen 2020 – en wordt daarom in dit deel van het artikel niet verder besproken.

is het duidelijk dat niet alle bedrijfstakken of ondernemingen eenzelfde impact zullen voelen. Zo geven de hierboven besproken simulaties aan dat de bedrijvigheid vooral zal teruglopen in de energiesector (althans in het gedeelte dat gebruik maakt van fossiele brandstoffen) en in de transportsector (behalve het vervoer per spoor). Daartegenover staat een sterkere groei van de bedrijfstakken die voorzien in de behoeften van een meer milieubewuste economie. Een supplementaire taak voor de overheid bestaat er dan ook in de verschuivingen in de economische structuur zo goed mogelijk voor te bereiden en te begeleiden. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan een betere afstemming van de kwalificaties van de werkzoekenden op de (nieuwe) behoeften van de ondernemingen.

3.2 Vermindering van de energie-intensiteit

De energie-intensiteit van de Belgische economie is de afgelopen vijftien jaar weliswaar trendmatig gedaald, maar ze blijft wel erg hoog. De algemene energie-intensiteit – hier gedefinieerd als de verhouding tussen het bruto-energieverbruik en het bbp naar volume – bedroeg in 2009 in België 206 TPE per € miljoen, terwijl ze in onze voornaamste buurlanden en in de EU tussen 150 en 175 TPE per € miljoen uitkwam⁽¹⁾. De algemene energie-intensiteit van een land wordt door tal van factoren beïnvloed, zoals de economische structuur, de gemiddelde

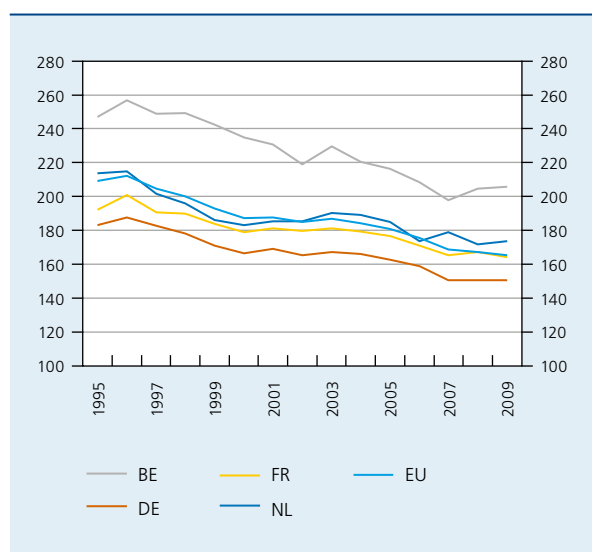
leeftijd van het woningbestand en de kapitaalvoorraad, de weersomstandigheden, de bevolkingsdichtheid, de levensstandaard en de transportinfrastructuur. De aan de hand van het bruto-energieverbruik berekende energie-intensiteit wordt tevens beïnvloed door de manier waarop de finale energieproductie gebeurt, dit vanwege verschillen in rendement⁽²⁾. Bij het vergelijken van de energie-intensiteit tussen landen moet er dus rekening mee worden gehouden dat een deel van de verschillen niet de weergave zijn van (in)efficiëntie op zich.

3.2.1 Energie-intensiteit van de industrie

De impact van de economische structuur kan deels worden geëlimineerd door de energie-intensiteit te analyseren op het niveau van de grote bedrijfstakken. De energie-intensiteit wordt dan gedefinieerd als de verhouding tussen het finale energieverbruik en de toegevoegde waarde van die bedrijfstak. Deze maatstaf geeft duidelijk aan dat de Belgische industrie de afgelopen jaren reeds aanzienlijke inspanningen heeft geleverd. Zo is haar energie-intensiteit tussen 2001 en 2009 gestaag gedaald met in totaal 26,8%. Die trendmatige vermindering is grotendeels het resultaat van de vrijwillige convenanten die een groot aantal industriële ondernemingen met de regionale overheden hebben afgesloten om hun energie-efficiëntie te verhogen. De ondernemingen gaan daarbij de verplichting aan om, inzake energie-efficiëntie, tegen 2012 tot de wereldtop te behoren. Als tegenprestatie verbinden de overheden er zich toe die ondernemingen geen extra verplichtingen op te leggen inzake energiebesparing of CO₂-reductie. Bovendien hebben de drie gewesten sterk ingezet op het ondersteunen van de techniek van cogeneratie of warmtekrachtkoppeling waarbij, uitgaande van dezelfde primaire energiebron, tegelijkertijd elektrische en nuttige thermische energie wordt geproduceerd. Ook door het vergunningenbeleid te richten op de « best beschikbare technieken » hebben ze een bijdrage geleverd tot de verhoging van de energie-efficiëntie in de industrie.

Hoewel zodoende een deel van de achterstand ten opzichte van de drie voornaamste buurlanden reeds is goedgemaakt, blijft er nog een brede kloof bestaan, die deels verband houdt met verschillen op het vlak van industriële specialisaties. Zo leverden de meest energieverslindende industrietakken – met name de ijzer- en

GRAFIEK 7 ALGEMENE ENERGIE-INTENSITEIT⁽¹⁾
(in TPE per € miljoen)



Bron: EC.

(1) Berekend als de verhouding tussen het bruto-energieverbruik en het bbp naar volume.

(1) Een ton-petroleumequivalent (TPE) is een rekeneenheid voor de hoeveelheid energie die een primaire energiebron vertegenwoordigt en is ongeveer gelijk aan de nettowarmte-inhoud van één ton ruwe aardolie. De eenheden van de andere primaire energiebronnen dan aardolie worden via omrekeningscoëfficiënten omgezet in ton-petroleumequivalenten.

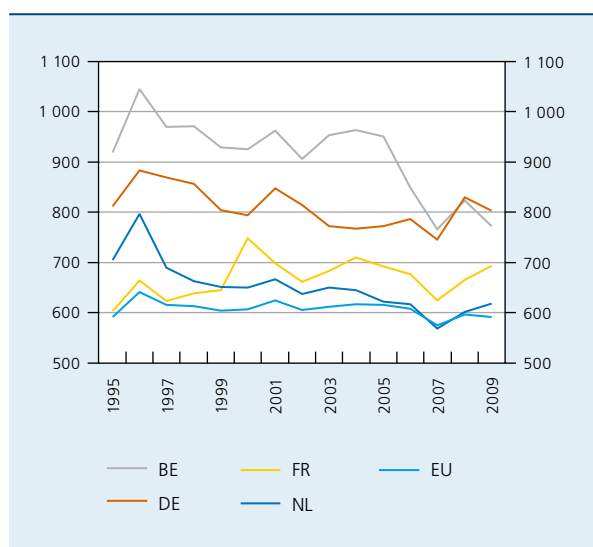
(2) Het bruto-energieverbruik omvat de aangewende primaire energiebronnen (voornamelijk vaste brandstoffen, aardolie, gas en kernenergie). Het finale energieverbruik wordt verkregen nadat die primaire energiebronnen zijn omgezet in bruikbare energiebronnen (voornamelijk geraffineerde olieproducten en elektriciteit). Dergelijke omzettingen leiden evenwel tot verliezen, die vooral verband houden met het rendement van de elektrische centrales.

staalnijverheid, de metaal- en non-ferrometaalnijverheid, de niet-metaalhoudende minerale producten, de chemie en de petrochemie – in 2008 37 % van de toegevoegde waarde van de Belgische industrie, tegen slechts 27 % in Duitsland en Frankrijk. Ook binnen deze industrietakken bestaan er echter nog grote verschillen die het energieverbruik van de installaties beïnvloeden. Zo heeft de Belgische staalnijverheid zich gespecialiseerd in oxystaal dat wordt geproduceerd op basis van ijzererts, terwijl in vele andere landen meer elektrostaal wordt geproduceerd op basis van schroot. Aangezien die beide productieprocessen, alsook de types staal, totaal verschillend zijn, is ook hun energieverbruik niet echt vergelijkbaar. Hoewel er binnen de industrie ongetwijfeld nog ruimte bestaat om over te schakelen naar technologieën die een efficiënter energiegebruik mogelijk maken, zal met de huidige technologische kennis de belangrijkste bijdrage wellicht niet langer van de industrie komen.

3.2.2 Energieverbruik voor huishoudelijke doeleinden

Een van de domeinen waarin de energie-efficiëntie wél nog aanmerkelijk kan worden verbeterd, is het energieverbruik van de Belgische particulieren voor huishoudelijke doeleinden (namelijk verwarming, verlichting en elektrische apparaten). Dat verbruik lag tijdens de periode van 1995 tot 2005 beduidend hoger dan in de drie voornaamste buurlanden en dan in de EU. In 2006 en in 2007 liep dat energieverbruik weliswaar sterk terug, maar de achterstand is nog niet volledig weggewerkt.

GRAFIEK 8 JAARLIJKS ENERGIEVERBRUIK VOOR HUISHOUDELIJKE DOELEINDEN
(in TPE per inwoner)



Bron: EC.

Dit relatief hoge energieverbruik kan deels worden verklaard doordat de bestaande woningen in België vrij oud zijn en vaak pas grondig gerenoveerd worden op het ogenblik dat ze een nieuwe eigenaar krijgen. Daarom hebben tal van oude woningen nog enkele beglazing en onvoldoende dakisolatie. Daarnaast omvat het Belgische woningbestand relatief veel alleenstaande woningen en relatief weinig appartementen, wat doorgaans leidt tot een hoger energieverbruik voor verwarming. Ook het aandeel van sociale huurwoningen in het totale woningbestand is in België, net als in Duitsland, aanzienlijk kleiner dan in Frankrijk en Nederland, waar de overheid de energie-efficiëntie van dergelijke huurwoningen kan verhogen. Eigenaars van woningen voor privéverhuur, daarentegen, hebben minder de neiging energiebesparende investeringen te doen, aangezien het de huurder is die de energiefactuur dient te betalen. Tot slot ligt de consumptieprijzen van stookolie en aardgas in België lager dan in onze drie voornaamste buurlanden, omdat de accijnzen hier aanzienlijk lager zijn⁽¹⁾. Het prijssignaal is dus onvoldoende sterk om de Belgische particulieren aan te zetten tot een rationeel energieverbruik voor huishoudelijke doeleinden. Aangezien de omstandigheden in België niet bevorderlijk zijn voor een zuinig energieverbruik voor huishoudelijke doeleinden, dienen alle betrokken partijen (particulieren, overheid en ondernemingen) extra inspanningen te leveren om de energie-efficiëntie van de woningen (en de gebouwen in het algemeen) te verhogen.

De Europese Richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen legt onder meer eisen op inzake energie-efficiëntie voor nieuwbouw en renovatieprojecten voor zowel residentiële als niet-residentiële gebouwen (bijvoorbeeld kantoren en winkels). Tegen die achtergrond legt de Belgische energieprestatieregeling een bovengrens op aan het zogenoemde E-peil van een nieuwbouw, een maatstaf voor het energieverbruik van een gebouw die gedefinieerd is als de verhouding tussen het karakteristiek primair energieverbruik van de woning en een referentiewaarde⁽²⁾. De berekening van het energieverbruik is gebaseerd op een aantal kenmerken van het gebouw, bijvoorbeeld de compactheid, de keuze van de energiebron, de beglazing en de thermische isolatie. Deze normen worden almaar strenger. Op 1 september 2011 lag de grens in het Vlaams en het Waals Gewest op E80 en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op E70 voor woningen en E75 voor kantoren.

(1) Voor meer informatie, zie Baugnet en Dury (2010).

(2) Die referentiewaarde wordt berekend op basis van de verliesoppervlakte (in- en uitwendige scheidingsconstructies waardoor warmteverlies kan plaatsvinden), het beschermd volume (de werkelijk bewoonde en verwarmde vertrekken) en het bewust ventilatiegebied (een vaste functie van het beschermd volume) van het gebouw.

Gelet op het lage vernieuwingspercentage van de gebouwen, is het evenwel duidelijk dat vooral het bestaande gebouwenbestand kan bijdragen tot een verbetering van de energieprestaties. Een eerste stap bestaat erin adviesgerichte stimuli te geven, zoals de erkenning van energiedeskundigen die audits kunnen uitvoeren om de energieprestaties van gebouwen te meten en mogelijkheden tot verbetering te identificeren. In dit kader past ook de invoering van een energieprestatiecertificaat voor bestaande gebouwen, waardoor potentiële kopers en huurders geïnformeerd worden over de energiezuinigheid van de woning. Ook de invoering van energielabels voor huishoudelijke apparaten draagt bij tot de milieubewustheid van de consumenten bij hun aankoopkeuze.

Hoewel de adviesgerichte stimuli de verbruikers mee bewust helpen maken van de hoeveelheid energie die ze zouden kunnen besparen, zijn er ook financiële stimuli nodig. Dergelijke stimuli omvatten enerzijds, kostenverhogende maatregelen voor producten waarvan het verbruik moet worden afgeremd en, anderzijds, kostenverlagende maatregelen voor producten die het energieverbruik beperken. Zo zou de overheid de accijnzen op stookolie, aardgas en elektriciteit kunnen verhogen, waardoor ook de consumptieprijs van deze energiebronnen zou stijgen, wat de huishoudens er zou moeten toe aanzetten hun verbruik te beperken. De relatief lage accijnzen kunnen in hoge mate worden verklaard doordat de energie-uitgaven een vrij grote hap nemen uit het budget van de huishoudens met een laag inkomen en doordat hogere accijnzen dus een duidelijk regressief karakter hebben. Dit kan echter worden verholpen door compensatiemaatregelen die evenwel gericht moeten zijn op het verhogen van de laagste inkomens, eerder dan op het verlagen van de energiefactuur van de betrokken huishoudens aangezien daardoor het ontradingseffect verdwijnt.

Voorts bestaan er op dit ogenblik heel wat premies en fiscale aftrekposten voor renovatiewerken waardoor de woning beter wordt geïsoleerd of voor personen die energiezuinige toestellen kopen. Tal van particulieren en bedrijven zijn evenwel niet altijd duidelijk geïnformeerd over de premies waar ze voor in aanmerking komen en weten niet tot wie ze zich in dat verband moeten richten. Het premie-aanbod en de toekenningsvoorwaarden zouden dan ook het best vereenvoudigd worden. Bovendien moet de overheid voldoende selectief zijn bij het toekennen van dergelijke premies. Zo moet bij de keuze van de te ondersteunen producten rekening worden gehouden met de kostenefficiëntie van de maatregel. Daarnaast kan ook meer selectiviteit aan de dag worden gelegd wat de personen of bedrijven betreft die in aanmerking komen voor een dergelijke premie. Zo zouden onvoldoende

geïsoleerde gebouwen niet in aanmerking mogen komen voor een fiscale aftrek voor de plaatsing van zonnepanelen. Een andere mogelijkheid is om voor de laagste inkomens in alternatieve financiering te voorzien, zoals bankleningen tegen een lage rente of de tussenkomst van een derde-investeerder.

Een ambitieuze energiebesparing op middellange termijn vereist ook verdere inspanningen op het vlak van innovatie. Op dit ogenblik hebben enkele Belgische bedrijven zich reeds gespecialiseerd in het ontwikkelen en commercialiseren van innovatieve materialen die de energie-efficiëntie van gebouwen verbeteren. Zo vermeldt het VBO (2010) als specialisaties onder meer de productie van polyuretaan isolatiemateriaal en toepassingen die energieverlies of overmatige opwarming via glaspartijen beperken. Daarnaast is er ook behoefte aan energiezuinige apparaten. Ook hier is al een hele weg afgelegd, met onder meer de ontwikkeling van warmtepompen, zonneboilers, condensatieketels en microgeneratie. Belangrijk hierbij is wel dat er ook voldoende aandacht wordt besteed aan de continue opleiding van installateurs om te kunnen garanderen dat die nieuwe apparaten goed werken en een optimaal vermogen hebben. Ook de beroepsopleiding in de sector van de energierenovatie dient te worden verbeterd en aangepast aan de nieuwe materialen en technieken. Ook ICT-toepassingen kunnen bijdragen tot aanzienlijke energiebesparingen, in de vorm van sensoren die de lichtsckakelaars automatisch bedienen of timers die verwarmings- of elektrische apparaten aansturen.

3.2.3 Energieverbruik voor het wegvervoer

Naast het energieverbruik voor huishoudelijke doeleinden, is ook het wegvervoer een belangrijke component van het finale energieverbruik. Volgens een studie van McKinsey (2009) lag het brandstofverbruik per passagierskilometer in 1990 in België aanzienlijk hoger dan in Frankrijk, Nederland en de EU-25, hoewel Duitsland nog slechter scoorde voor deze indicator. Duitsland heeft zijn brandstofverbruik echter aanzienlijk gereduceerd, waardoor het in 2005 België ruimschoots inhaalde. Aangezien het Belgische wagenpark, onder meer door de grote penetratie van dieselmotoren, relatief energie-efficiënt is, is de achterstand van België grotendeels te wijten aan het feit dat het aantal passagiers per voertuig er lager ligt en dat de afstanden veelal klein zijn en in stedelijk gebied worden afgelegd, waardoor het brandstofverbruik relatief hoog ligt. Bovendien is de consumptieprijs van diesel en benzine, net als die van stookolie en aardgas, in België relatief laag omdat er minder accijnzen op worden geheven. Ook voor vervoer is het prijssignaal dus onvoldoende sterk om particulieren en ondernemingen aan te zetten tot een meer rationeel energieverbruik.

Een eerste aandachtspunt is dan ook het beperken van zowel personen- als goederenvervoer. Voorbeelden van maatregelen die het personenvervoer kunnen beperken, zijn een verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer (zowel qua aanbod, als qua stiptheid en prijs), de verdere uitbouw van fietsinfrastructuur en het aanmoedigen van carpooling en telewerken. Voor het goederenvervoer lijkt het stimuleren van de binnenvaart en van het vervoer per spoor het belangrijkste element. In dit kader wordt veel aandacht besteed aan multimodaal goederenvervoer, waarbij wordt getracht het grootste deel van het traject per spoor, zee- of binnenvaart te doen afleggen, terwijl het voor- en natransport over de weg gebeurt. Daarnaast kan ook een betere of slimmere organisatie van het wegvervoer het aantal lege of halflege vrachtwagens beperken en vervoer tijdens de spitsuren verminderen.

Indien er voldoende alternatieven beschikbaar zijn, kan een verhoging van de accijnzen op diesel en benzine particulieren en ondernemingen ertoe aanzetten hun verbruik te beperken door over te schakelen op minder vervuilende transportmiddelen. Aangezien de uitstoot door het wegvervoer ook sterk wordt beïnvloed door het rijgedrag in de files, kan ook worden gedacht aan een belasting per afgelegde kilometer die kan variëren naargelang van het traject en het tijdstip van de verplaatsing om een deel van het verkeer uit de spits weg te houden. Voorts is het belangrijk dat het wagenpark milieuvriendelijker wordt en minder uitstoot. Zo kent de overheid fiscale voordelen toe om de aankoop van (duurdere) milieuvriendelijker wagens te stimuleren. Momenteel gaat het daarbij vooral om een technische verbetering van het conventionele wagenpark, door de wagens uit te rusten met roetfilters of start-stopsystemen. Op termijn zal de grootste energiebesparing evenwel komen van de verspreiding van wagens met een elektrische of hybride motor. Ook in dit domein hebben enkele Belgische ondernemingen reeds heel wat belangrijke kennis vergaard. Vooraleer hybride en elektrische voertuigen op grote schaal kunnen worden gebruikt, moet wel de nodige infrastructuur ter beschikking worden gesteld, onder meer voor het opladen van de elektrische batterijen.

3.3 Investeringen in hernieuwbare energie

Aangezien de energie-intensiteit van de economische activiteiten niet onbeperkt kan worden verlaagd, moet ook het aandeel van hernieuwbare energie in het totale verbruik worden verruimd. Inzake hernieuwbare energie heeft de EU zich tot doel gesteld tegen 2020 een aandeel van 20 % van het bruto finale energieverbruik te bereiken. Binnen dat kader zou België een aandeel van 13 % hernieuwbare energie moeten realiseren, één van de laagste

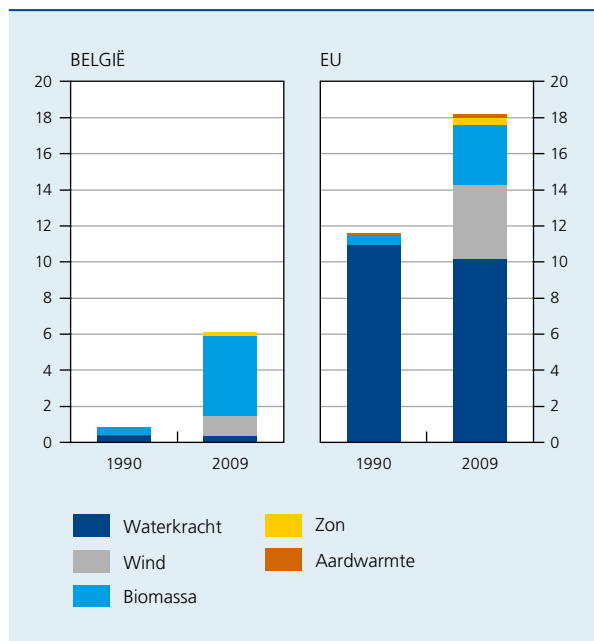
nationale streefcijfers van de EU. Dit houdt onder meer verband met de grote bevolkingsdichtheid, het beperkt aantal uren zonneschijn, het geringe verval van de rivieren en de beperkte lengte van de kustlijn, die minder mogelijkheden bieden voor het plaatsen van bepaalde installaties voor de productie van zonne-, wind-, waterkracht- of getijdenenergie.

Toch is dat voor België een ambitieuze doelstelling. In 2005 bedroeg het aandeel van hernieuwbare energie in het bruto finale energieverbruik slechts 2,2 %. Hoewel dit aandeel in 2008 opliep tot 3,3 %, is dat stijgingstempo veel te traag om in 2020 de doelstelling van 13 % te bereiken. Volgens het Federaal Planbureau zouden we met het huidige beleid in 2016 een aandeel bereiken van 7,5 %, wat minder is dan de 8,6 % die is ingeschreven in het bij de EC ingediend nationaal actieplan voor hernieuwbare energie. Er zullen dus nog aanzienlijke inspanningen moeten worden geleverd om de uiteindelijke doelstelling te bereiken. Voor een deel kan dit worden opgevangen door het finale energieverbruik verder terug te dringen of door gebruik te maken van de mogelijkheid om de inspanning in het buitenland te leveren.

Uit cijfermateriaal met betrekking tot het aandeel van groene stroom in het totale elektriciteitsverbruik blijkt dat de productie van hernieuwbare energie in België pas vrij recentelijk aan een opmars is begonnen. In 1990 werd slechts 0,8 % van het totale elektriciteitsverbruik opgewekt door middel van hernieuwbare energiebronnen, terwijl dat aandeel in de EU gemiddeld 11,6 % bedroeg. Oostenrijk en Zweden zijn koplopers en halen een aandeel van meer dan 50 %. Vanaf 1999 is het aandeel van hernieuwbare energie in België evenwel beginnen te stijgen onder impuls van het gebruik van biomassa; in 2009 kwam het uit op 6,1 %. De kloof met het EU-gemiddelde blijft evenwel groot, aangezien de elektriciteitsproductie op basis van hernieuwbare energiebronnen er dat jaar goed was voor 18,2 % van het totale elektriciteitsverbruik. Zowel in België als in de EU is de toename vooral te wijten aan het succes van biomassa (hout, huishoudelijk afval en biogas) en wind, terwijl het aandeel van geothermische en zonne-energie zeer klein blijft.

Gelet op de specifieke kenmerken van België hebben vooral biomassa en windenergie blijkbaar ook het grootste groeipotentieel. Bij elk van deze opties moeten echter kanttekeningen worden geplaatst. Bij centrales die op basis van biomassa thermische of elektrische energie opwekken, rijst mogelijk een ethisch probleem van duurzaamheid. Indien dergelijke centrales op grote schaal worden gebruikt, wordt de spanning tussen de voor voeding bestemde landbouwgrond en de voor energie bestemde grond sterk opgedreven. Hetzelfde probleem geldt voor

GRAFIEK 9 AANDEEL VAN GROENE ELEKTRICITEIT
(in % van het totale elektriciteitsverbruik)



Bron: EC.

de productie van biobrandstoffen. In beide gevallen dreigt de lokale ecologie ontwricht te raken door de massale productie van deze biomassa. Bovendien dreigt de grote vraag naar bepaalde soorten van biomassa de voedselvoorziening voor een deel van de wereldbevolking in het gedrang te brengen, hetzij indirect via hogere voedselprijzen, hetzij direct via een tekort aan voedselproductie. Deze problemen doen zich voornamelijk voor bij de eerste generatie biomassa (hout, suikerriet, maïs, palmolie, koolzaadolie), en minder bij de tweede generatie (geraffineerde biodiesel of alcohol, met een chemisch proces uit biomassa geproduceerde stoffen, gebruikt frituurvet, dierlijk vet). Momenteel wordt er gewerkt aan de derde generatie biomassa die door speciaal geprepareerde organismen wordt voortgebracht, zoals algen die voor meer dan 30% uit olie kunnen bestaan. Alhoewel, volgens velen, algen een gedeeltelijke oplossing kunnen bieden voor de wereldwijde vraag naar biomassa en energie, is er nog jaren onderzoek nodig om op grote schaal dergelijke algen rendabel en duurzaam te telen. Doorgaans worden algen als bron voor biobrandstof niet vóór 2020 op de markt verwacht. Een ander probleem bij een significante toename van kleinschalige installaties die biomassa verwerken, is dat de uitstoot van fijn stof en stikstofoxiden (NO_x) streng moet worden gecontroleerd.

Inzake windenergie wordt in België de laatste jaren vooral geïnvesteerd in offshore windturbines. Momenteel zijn al

twee offshore windenergieparken deels operationeel. Het park op de Bligh Bank heeft nu reeds een vermogen van 165 MW dat de komende jaren zal worden verdubbeld tot 330 MW. Het park op de Thorntonbank heeft op dit ogenblik een vermogen van slechts 30 MW, maar ook dat zal worden uitgebreid tot 325 MW. Zodra beide parken volledig operationeel zijn, zullen zij samen goed zijn voor een jaarlijkse elektriciteitsproductie van naar raming om en nabij 2 TWh, wat voldoende is om 650 000 huishoudens van groene stroom te voorzien. Voorts heeft de overheid ook reeds een concessie afgeleverd voor een windpark op de Bank zonder Naam in de Noordzee. Bij al deze projecten zijn heel wat Belgische bedrijven betrokken, die in dit domein dan ook een heel specifieke kennis hebben ontwikkeld waardoor ze tot de top van de wereld behoren. Het VBO (2010) vermeldt als specialisaties onder meer baggeren en maritieme constructies, engineering en onderdelen van windturbines.

Dat ook in dit verband een totaalvisie noodzakelijk is, blijkt uit het feit dat er zich momenteel reeds een capaciteitsprobleem voordoet. De stroom die door de windmolenparken op zee wordt geproduceerd, moet immers worden afgezet op het hoogspanningsnetwerk van Elia, en dat blijkt tot de uitbreiding in 2014 reeds op volledige capaciteit te werken. Door de beperkte capaciteit van het hoogspanningsnetwerk dreigen andere hernieuwbare energieprojecten in het binnenland niet te kunnen worden uitgevoerd, hoewel ze net complementair zijn en stroom aan het net zouden kunnen leveren ingeval er onvoldoende wind is. De verdere ontwikkeling van hernieuwbare energie maakt het dan ook noodzakelijk méér te investeren in een aangepast elektriciteitsdistributienetwerk dat de massale stromen aankan die een gevolg zouden kunnen zijn van het fluctuerende karakter van hernieuwbare energie. Het probleem dat ontstaat als gevolg van het intermitterende karakter van windenergie kan deels worden verholpen door de verschillende offshore windenergieparken onderling met elkaar te verbinden. Op die manier zullen zowel windstille periodes als vraagpieken beter kunnen worden opgevangen en zullen de parken, gemiddeld beschouwd, beter presteren. In december 2009 ondertekenden België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een samenwerkingsakkoord over de ontwikkeling van een dergelijk offshore netwerk in de Noordzee en de Ierse Zee. Daarnaast dient de hoogspanningsinfrastructuur in het binnenland te worden aangepast aan bi-directionele stromen, niet alleen om de elektriciteit op te vangen die decentraal via wind- of zonne-energie wordt opgewekt, maar bijvoorbeeld ook in het kader van de opkomst van de elektrische wagens waarvan ook elektriciteit zou kunnen worden afgetapt. Het is dus absoluut noodzakelijk

verder onderzoek te verrichten naar toepassingen van intelligente netwerken of smart grids om de wisselvalligheid van zowel de toevoer als het stroomverbruik op te vangen. Maar daarmee zijn niet alle problemen opgelost. Offshore windenergieprojecten ondervinden vaak ook moeilijkheden om de benodigde financiering rond te krijgen, gelet op zowel de omvang als het risicoprofiel van dergelijke investeringen. Daarnaast botsen een aantal initiatieven ook op de milieureglementering, waardoor bepaalde projecten bijvoorbeeld verder op zee moeten worden gerealiseerd, zodat ze complexer, duurder en dus minder interessant worden.

3.4 Opvang en opslag van CO₂

Voor sommige (industriële) ondernemingen is het uiterst moeilijk of onrendabel om hun CO₂-uitstoot te verlagen door over te schakelen op andere energiebronnen of op een minder vervuilend productieproces. Het alternatief voor dergelijke ondernemingen bestaat in de opvang en opslag van koolstof, de zogenoemde *carbon capture and storage*. Dergelijke alternatieven zullen des te belangrijker worden naarmate de doelstellingen inzake uitstootvermindering ambitieuzer worden. Nu reeds wordt onderzoek verricht naar manieren om CO₂ lokaal te extraheren, wat vooral voor de Belgische staal- en cementindustrie erg belangrijk is. Het probleem doet zich echter vooral voor op het vlak van de opslag van CO₂. Ook in dit domein is België niet goed geplaatst. De opslag zou enkel mogelijk zijn in de Kempen, maar die terreinen worden reeds gebruikt voor de seizoensopslag van aardgas. Als alternatief werd gedacht aan een aantal mijngalerijen in Wallonië, maar dat zou heel wat aanvullend geologisch onderzoek vereisen. Het lijkt dus belangrijk in te zetten op het transport van CO₂ via pijpleidingen voor offshore opslag onder de Noordzee of verder via schepen naar andere opslagplaatsen. Zo bestaat er een project in Noorwegen waarbij CO₂ wordt onttrokken aan het natuurlijke gas dat wordt gewonnen in Sleipner en vervolgens wordt opgeslagen in een onderzeese aquifer (waterhoudende aardlaag).

Technieken die het mogelijk maken CO₂ lokaal te extraheren en op te vangen, zijn op zich erg energie-intensief. Op basis van de bestaande technologieën zou hierdoor ongeveer 10% rendement verloren gaan. Ook de investeringen in de benodigde infrastructuur zullen hoog oplopen. Tot slot mogen evenmin de juridische aspecten uit het oog worden verloren. Toch kan ook deze techniek een belangrijke piste zijn in de strijd tegen de klimaatverandering, omdat zij het mogelijk maakt verder steenkool te gebruiken, wat vooral van belang is voor snelgroeiende opkomende landen zoals China. Tegelijkertijd mag deze techniek niet leiden tot een vertraging in de initiatieven

die gericht zijn op het verder terugdringen van de energie-intensiteit en op het toenemende gebruik van hernieuwbare energie.

Conclusie

De strijd tegen de klimaatverandering is een wereldwijde uitdaging van formaat. Voor België komt daar nog bij dat de ruimte voor uitstootvermindering enigszins beperkt is door onze economische structuur, met een energie-intensieve industrie en een belangrijke logistieke functie. Ook inzake de productie van hernieuwbare energie zijn de mogelijkheden beperkter dan in andere landen, gelet op België's geografisch en klimatologisch profiel.

Een en ander vereist dat iedereen er moet toe bijdragen de beoogde uitstootreductie te realiseren. Particulieren moeten zich ervan bewust worden dat de huidige manier van consumeren niet houdbaar is. Concreet kan de meeste vooruitgang worden geboekt op het terrein van de energie-efficiëntie van woningen en privévervoer. Het is belangrijk dat individuen inzien dat hun (kleine) bijdrage, als ze door iedereen wordt geleverd, een groot verschil kan maken. Bij hun consumptie- en investeringsbeslissingen zullen de particulieren zich meer moeten laten leiden door milieugerelateerde argumenten. Dit veronderstelt weliswaar dat er voldoende milieuvriendelijke alternatieven bestaan en dat dit ook voldoende duidelijk wordt geafficheerd via energie- en ecolabels.

Hoewel heel wat ondernemingen reeds aanzienlijke stappen hebben gezet om hun energie-efficiëntie te verbeteren, al dan niet als gevolg van overheidsmaatregelen, dienen dergelijke inspanningen te worden voortgezet en uitgebreid. Daarnaast is er voor de ondernemingen ook een belangrijke taak weggelegd in het domein van innovatie. Daarbij moet niet alleen worden geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek, maar ook in een efficiëntere benutting van de technologische spin-offs van dat onderzoek. Het feit dat de klimaatverandering een wereldwijd probleem is, betekent niet alleen dat er een zeer grote markt bestaat voor nieuwe technologieën die hier een antwoord op kunnen bieden, maar ook dat de concurrentie van buitenlandse bedrijven op dat vlak erg groot is. Het komt er dus voor de Belgische ondernemingen op aan zich zo snel als mogelijk te begeven op die immense wereldmarkt voor eco-toepassingen en zoveel mogelijk profijt te trekken van het zogeheten *first mover advantage*.

De bijdrage van de overheid, ten slotte, bestaat erin de vereiste gedragswijzigingen in de private sector aan te moedigen en te ondersteunen. Bedrijven en particulieren moeten er worden toe aangezet actie te ondernemen om

hun energieverbruik terug te dringen. Dat kan op verschillende manieren: via informatie- en bewustmakingscampagnes, via financiële instrumenten of via regulering. Voorts moet het aanbod van alternatieven voor de huidige vervuilende activiteiten worden verruimd. Hier kan de overheid vooral toe bijdragen door innovatie te ondersteunen en door de benodigde infrastructuur ter beschikking te stellen (bijvoorbeeld inzake openbaar vervoer of het gebruik van hernieuwbare energie). Bovendien vervullen de (lokale) overheden een voorbeeldfunctie inzake rationeel energiegebruik, duurzame energieopwekking en mobiliteit. Tot slot dient de overheid er mee voor te zorgen dat er voldoende wordt geïnvesteerd in onderwijs en opleiding om de nieuwe technologieën te kunnen gebruiken en dat de structuurveranderingen in de economie zo goed mogelijk worden begeleid.

Hoewel de strijd tegen de klimaatverandering onmiskenbaar aanzienlijke kosten met zich brengt voor de wereldeconomie, bieden investeringen in de ontwikkeling van koolstofarme producten en productieprocessen

ook perspectief voor innovatie, economische dynamiek, duurzame groei en werkgelegenheid. Energie-efficiëntie is immers van doorslaggevend belang voor het concurrentievermogen van de Europese en de Belgische economie. Daarnaast hebben onze ondernemingen er belang bij om zo snel mogelijk een plaats te veroveren op de wereldwijde markt voor eco-innovatie. In sommige domeinen – zoals de baggerindustrie, windenergie, engineering, bouwmaterialen en basismaterialen voor hybride en elektrische voertuigen – hebben een aantal Belgische ondernemingen reeds heel wat expertise verworven waardoor ze in hun specifieke niche tot de wereldtop behoren. Om die plaats te behouden en te versterken, is het zaak dat zowel de ondernemingen als de onderzoekscentra en de federale en regionale overheden meer aandacht besteden aan fundamenteel onderzoek. Op dit moment gebeurt dergelijk onderzoek bijvoorbeeld al rond biomassa, bio-brandstoffen, kernenergie en afvalverwerking. Het is bovendien noodzakelijk de samenwerking te versterken tussen alle betrokken partijen, teneinde met een gemeenschappelijke visie uitmuntendheid na te streven.

Bibliografie

Baugnet V. en D. Dury (2010), « Energiemarkten en de macro-economie », NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 65–88.

Bossier F., D. Devogelaer, D. Gusbin en F. Verschuere (2008), *Impact of the EU energy and climate package on the Belgian energy system and economy*, Federaal Planbureau, Working Paper 21.

Bossier F., D. Devogelaer, D. Gusbin en F. Thiéry (2011), *Impact of the EU climate-energy package on the Belgian energy system and economy – update 2010*, Federaal Planbureau, Working Paper 9.

Conte A., A. Labat, J. Varga en Ž. Žarnić (2010), *What is the growth potential of green innovation? An assessment of EU climate policy options*, EC, Economic Papers 413.

EC (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (www.ec.europa.eu).

Federaal Planbureau (2011), *Economische vooruitzichten 2011-2016* (www.plan.be).

Groep GEMIX (2009), *Welke is de ideale energiemix voor België tegen 2020 en 2030?* (www.economie.fgov.be).

IPCC (2007), *Climate change 2007: Synthesis report* (www.ipcc.ch).

McKinsey & Company (2009), *Naar energie-efficiëntie van wereldklasse in België* (www.vbo-feb.be).

OESO (2010), *Interim report of the green growth strategy: Implementing our commitment for a sustainable future* (www.oecd.org).

OESO (2011), *Towards green growth*, May.

Stern N. (2007), *The economics of climate change: The Stern review*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Swiss Re (2009), *The effects of climate change: An increase in coastal flood damage in northern Europe* (www.swissre.com).

Van Cauter K. en L. Van Meensel (2009), « Naar meer milieueffingen? », NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 79–97.

van Ypersele J.P. en Ph. Marbaix (2004), *Impact van de klimaatverandering in België* (www.ucl.ac.be).

VBO (2010), *Belgian eco-solutions leading the way*, Focus on Belgian eco-solutions (www.vbo-feb.be).

Impact van de lage rente op het financieel gedrag van de huishoudens

P. Stinglhamber
Ch. Van Nieuwenhuyze
M.-D. Zachary

Inleiding

In dit artikel worden, aan de hand van de Belgische financiële rekeningen voor het hele jaar 2010, de recente financiële operaties van de particulieren geanalyseerd die hebben plaatsgevonden in een klimaat van lage rentes. Eerst wordt die rentestand toegelicht, en vervolgens wordt nagegaan wat de invloed ervan is op de financiële beslissingen van de huishoudens, meer bepaald op de omvang en de samenstelling van hun nieuwe financiële activa en passiva.

Dit artikel bestaat uit vier delen.

In het eerste deel wordt nader ingegaan op de eigenschappen van de rentestand: behalve aan het langetermijnverloop van de – nominale en reële – korte en lange rente, wordt ook aandacht besteed aan de vorm van de rentecurve, een gegeven dat voor vele financiële beslissingen van belang kan zijn.

Het tweede deel is een toelichting bij de totale financiële operaties van de particulieren – hun financieel saldo, de vorming van activa, de nieuwe verplichtingen – alsook een zoektocht, in de reële sfeer, naar verklaringen voor het verloop ervan. Vooral de impact van de rente op de spaarquote wordt hierbij onderzocht.

In het derde deel wordt de recente vorming van financiële activa door de Belgische particulieren bestudeerd en wordt meer bepaald nagegaan welke rol de rente zou spelen bij de keuze van de spaar- en beleggingsinstrumenten: enerzijds zouden rentevariabelen bepalend

kunnen zijn voor de keuze tussen kort- en langlopende financiële activa en, anderzijds, zouden ze de voorkeur van de spaarders voor een van de vele aangeboden spaarformules naar looptijd in belangrijke mate kunnen sturen.

In het vierde deel, ten slotte, wordt het verloop van de nieuwe financiële verplichtingen van de Belgische particulieren behandeld. Met name voor de belangrijkste van die verplichtingen – de hypothecaire leningen – zou de rente niet alleen mee ten grondslag kunnen liggen aan de forse groei ervan tijdens de afgelopen jaren, maar zou ze ook de keuze van de leners tussen de aangeboden kredietformules bepalen.

1. Eigenschappen van het renteklimaat

Gedurende het grootste deel van 2010 waren de nominale rentetarieven op korte en lange termijn in België uitzonderlijk laag. De kortetermijnrente daalde tot een absoluut dieptepunt van 0,64% in april 2010, terwijl de langetermijnrente eind augustus 2010 een historische bodem van 2,82% bereikte. Hoewel de lange rente nadien relatief snel opliep tot boven de 4% als gevolg van de toenemende bezorgdheid over de houdbaarheid van de schuldposities van de overheden in Europa, bleven de nominale rentetarieven in België gemiddeld over 2010 zeer laag.

Ook de reële rentetarieven, hier berekend als het verschil tussen de nominale rentetarieven en het jaarlijks veranderingspercentage van de nationale

consumptieprijsindex⁽¹⁾, lagen in 2010 op een laag peil. De reële kortetermijnrente was zelfs negatief en zakte tot beneden -2%. De reële langetermijnrente bleef positief, maar lag duidelijk lager dan haar gemiddeld niveau. In tegenstelling tot de nominale rente bereikte de reële rente evenwel geen historisch dieptepunt. In 1974 – toen de inflatie wegens de eerste oliecrisis onverwachts uit de hand liep – daalde de reële rente scherp tot ongeveer -6%.

De lage rentetarieven in 2010 waren in de eerste plaats toe te schrijven aan het accommoderend monetair beleid van de ECB, die tussen oktober 2008 en mei 2009 haar beleidsrente in zeven stappen verlaagde van 4,25 tot 1%. Daarnaast brachten de liquiditeitsverruimende acties van de ECB een ontspanning op de interbancaire markt teweeg, waardoor de interbancaire rente tijdelijk zelfs lager dan de beleidsrente uitkwam.

Uit een historisch oogpunt sluiten de lage renteniveaus dan weer aan bij een begin jaren tachtig ingezette neerwaartse trend. De hoge nominale rentetarieven vonden toen hun oorsprong in de hoge inflatiepercentages en de ontspoorde inflatieverwachtingen ten gevolge van de

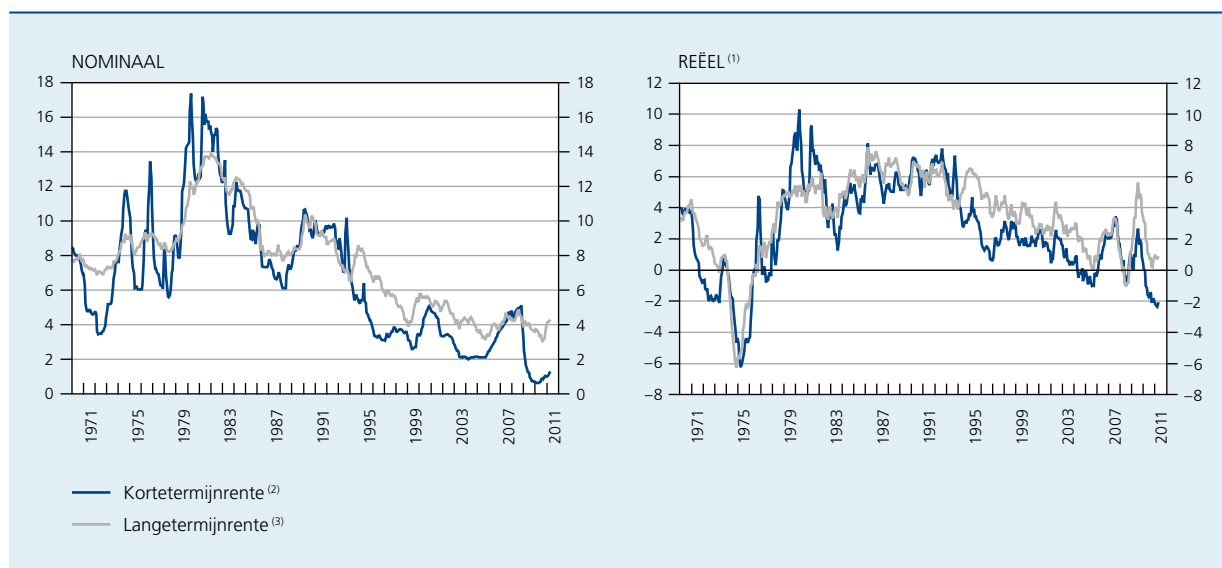
oliecrisis van de jaren zeventig. De sindsdien waargenomen dalende trend kan worden toegeschreven aan een afname van de inflatie en een sterkere beheersing van de inflatieverwachtingen dankzij het monetair beleid.

Een uiterst restrictief monetair beleid in de eerste helft van de jaren tachtig, met name in de Verenigde Staten, waar het bovendien gepaard ging met een expansief begrotingsbeleid, deed de rente wereldwijd – dus ook in België – aanvankelijk toenemen. Dat beleid bleek succesvol: de inflatie daalde fors en de volatiliteit van de conjunctuurcycli nam af, wat uitmondde in de zogenoemde «*period of the Great Moderation*», die ruwweg liep van 1987 tot 2007 en die gekenmerkt werd door een voorspelbaar economisch beleid, een lage inflatie en bescheiden cycli. Deze elementen zouden hebben bijgedragen tot een verlaging van het renteniveau. Aan het begin van de jaren 2000 zouden de rentetarieven wereldwijd ook zijn gedrukt door een mondiale «*savings glut*» (Bernanke, 2005), bestaande uit de externe reserves die door de Aziatische landen en de olie-exporterende landen werden opgebouwd. Deze spaaroverschotten zorgden tot voor kort immers voor een vlotte financiering van tekorten, in eerste instantie van de «*twin deficits*» – het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans en het overheidstekort – in de Verenigde Staten.

De lage rentetarieven in 2010 gingen gepaard met een positief verschil tussen de lange- en de kortetermijnrente.

(1) Het betreft een zogenoemde ex post reële rente, waarbij de waargenomen inflatie van de nominale rente wordt afgetrokken. Investerders en spaarders baseren hun beslissing echter op een ex ante reële rente, waarbij ze het toekomstig inflatieverloop schatten. Aangezien dergelijke inflatieverwachtingen, zeker op lange termijn, moeilijk nauwkeurig te meten vallen, wordt hier de voorkeur gegeven aan die eenvoudige maatstaf van de reële rente. Deze heeft evenwel het nadeel relatief volatiel te zijn.

GRAFIEK 1 KORTE- EN LANGETERMIJNRENTE



Bron: NBB.

(1) Nominale rente verminderd met het jaarlijkse veranderingspercentage van de nationale consumptieprijsindex.

(2) Driemaands rente op de Belgische interbancaire markt tot en met december 1998 (Bibor). Vanaf 1999 Euribor op drie maanden.

(3) Rendement op de als referentie geldende Belgische tienjaars overheidslening.

Terwijl de rentecurve aan het begin van de financiële crisis nagenoeg vlak was geworden, met een gering of zelfs een negatief verschil tussen de lange- en de kortetermijnrente, heeft de versoepeling van het monetair beleid vanaf eind 2008 opnieuw geleid tot een positieve rentestructuur, waarbij de rentevoet toeneemt met de looptijd. In 2010 liep het verschil tussen de lange- en de kortetermijnrente op tot ongeveer 3 procentpunt, terwijl het verschil sinds 1970 gemiddeld 0,9 procentpunt bedraagt.

Dat renteverschuiving speelt mogelijk een rol bij de financiële beslissingen van de particulieren. De vorm van de rentecurve kan immers als informatiebron voor toekomstige macro-economische ontwikkelingen worden beschouwd, naargelang van de theorie die ter verklaring van de rentestructuur wordt gehanteerd:

- de theorie van de liquiditeitspremie: financiële middelen op langere termijn vastleggen, houdt een liquiditeitsrisico in waarvoor beleggers in de markt een premie vragen. Een steile rentecurve is dus het normale patroon;
- de theorie van de marktsegmentatie (of de theorie van de «*preferred habitat*»): vraag en aanbod in het korte en het lange segment zijn grotendeels onafhankelijk; de overeenkomstige instrumenten zijn dus niet substitueerbaar. In elk segment wordt een specifieke evenwichtsrente gevormd. Aangenomen wordt dat de meeste beleggers een duidelijke liquiditeitsvoorkeur hebben. Dit leidt tot een hoge vraag naar

- (en prijs voor) korte instrumenten, die dan ook een lage vergoeding opleveren. Bepaalde beleggers – verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen – kunnen daarentegen in bepaalde periodes een duidelijke vraag naar zeer lange instrumenten (bv. obligaties op 30 jaar) uitoefenen en zo de rente op deze instrumenten drukken;
- de theorie van de renteverwachtingen: volgens deze theorie zijn instrumenten met een verschillende looptijd perfect substitueerbaar, waardoor het rendement van een langlopende belegging de resultante zou zijn van opeenvolgende kortetermijnbeleggingen. De langetermijnrente zou aldus als een gemiddelde kunnen worden beschouwd van de huidige en toekomstige rentetarieven op korte termijn.

Op grond van deze laatste theorie zou een steile rentecurve – zoals in 2010 – op stijgende renteverwachtingen wijzen; een vlakke en een inverse rentecurve (met een korte rente die hoger is dan de lange rente) zouden wijzen op respectievelijk stabiele en dalende verwachtingen.

2. Totale financiële operaties van de Belgische particulieren: verloop en determinanten

De lage rentevergoeding, zowel in nominale als in reële termen, heeft de particulieren er niet van weerhouden een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe financiële activa te

TABEL 1 NIET-FINANCIËLE EN FINANCIËLE REKENING VAN DE PARTICULIEREN
(in % bbp, brutogegevens, tenzij anders vermeld)

	2006	2007	2008	2009	2010
Niet-financiële rekening					
1. Bruto beschikbaar inkomen ⁽¹⁾	61,0	61,0	62,5	64,2	63,1
2. Consumptieve bestedingen	51,3	51,0	51,9	52,4	52,4
3. Brutobesparingen (1 – 2) ⁽¹⁾	9,7	10,0	10,6	11,7	10,7
<i>p.m. Spaarquote (in % van het bruto beschikbaar inkomen)</i>	15,9	16,4	17,0	18,3	16,9
4. Brutokapitaalvorming	6,9	7,0	7,1	6,5	6,5
5. Financieringssaldo (3 – 4)	2,8	3,0	3,5	5,2	4,2
Financiële rekening					
1. Vorming van financiële activa	5,9	7,1	6,6	9,9	9,7
2. Nieuwe financiële verplichtingen	3,8	4,3	4,0	2,9	3,7
3. Financieel saldo (1 – 2) ⁽²⁾	2,1	2,9	2,6	7,0	6,0

Bronnen: INR, NBB.

(1) Met inbegrip van de wijziging in de rechten van de particulieren op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

(2) Het saldo van de financiële rekening van de particulieren stemt niet overeen met het financieringssaldo zoals dat wordt opgetekend in de niet-financiële rekening. Dat komt door verschillen tussen het tijdstip waarop de transacties in de beide rekeningen worden geregistreerd, statistische aanpassingen en vergissingen en weglatingen.

verwerven. In 2010 vormden de particulieren voor een recordbedrag van € 34,2 miljard financiële activa, tegen € 33,6 miljard in 2009. De financiële verplichtingen, van hun kant, stegen met € 12,9 miljard, dat is een versnelling ten opzichte van 2009, toen ze met € 10 miljard waren toegenomen. Deze ontwikkelingen vertaalden zich in een financieel overschot of in de vorming van netto financiële activa ten belope van € 21,3 miljard in 2010, tegen € 23,6 miljard in 2009.

Conceptueel stemt de vorming van netto financiële activa overeen met het financieringssaldo van de niet-financiële rekening van de particulieren. Dat saldo is de resultante van, enerzijds, de brutobesparingen (bruto beschikbaar inkomen min consumptieve bestedingen) en, anderzijds, de brutokapitaalvorming, die hoofdzakelijk de investeringen van de huishoudens in nieuwbouw of in de renovatie van bestaande woningen omvat. Hoewel het financieringssaldo van de huishoudens in 2010 minder positief uitviel dan in 2009, bleef het dicht bij het gemiddelde van de laatste tien jaar (4,2 %), wat hoofdzakelijk kan worden toegeschreven aan een sterke spaarneiging van de particulieren tijdens de periode 2009-2010. Voorts werd het financieringssaldo van de particulieren ook ondersteund door een afname van hun brutokapitaalvorming.

De vorming van netto financiële activa hangt dus nauw samen met het spaar- en investeringsgedrag van de particulieren. In het kader van dit artikel wordt daarbij de rol van de rente nagegaan. Het lijkt aannemelijk dat een rentestijging, ceteris paribus, door de hogere vergoeding de brutobesparingen zal opvoeren en wegens de hogere kosten de brutokapitaalvorming zal afremmen, wat een positieve relatie impliceert tussen de rente en de vorming van netto financiële activa. Aangezien gedurende de jaren 2009-2010 precies een negatief verband werd waargenomen, namelijk een daling van de rente en een sterke uitbreiding van de netto financiële activa, is een nadere toelichting nodig van de determinanten van het spaar- en investeringsgedrag van de particulieren tijdens de recente periode.

2.1 Brutobesparingen

In de economische literatuur krijgt de rente – die vaak in reële termen wordt gespecificeerd – slechts een zeer bescheiden rol toebedeeld als determinant van het spaarvolume. Daar zijn twee grote redenen voor. Enerzijds is de invloed van de rente op het spaargedrag ambigu, aangezien zich theoretisch tegengestelde effecten laten gelden. Anderzijds wordt het spaargedrag behalve door de rente nog door tal van andere factoren bepaald.

De impact van de (reële) rente op het spaarvolume is onduidelijk. Theoretisch bestaan er immers verschillende effecten, zoals substitutie-, inkomens- en waarderingseffecten, die elkaar kunnen opheffen:

- een toename van de rente zou de consumenten die een intertemporele optimalisatie van hun consumptie nastreven, ertoe aanzetten de consumptie uit te stellen en dus meer te sparen, omdat ze dan later voor een hoger bedrag kunnen consumeren. Er vindt met andere woorden een substitutie in de tijd plaats, met een positief effect van de rente op het sparen;
- voorts leidt een hogere rente tot een inkomenseffect, althans voor de huishoudens die over een positief netto financieel vermogen beschikken, zoals dit in België voor de hele sector het geval is. Een hogere rente verhoogt dan immers het inkomen uit vermogen, wat het sparen vermindert dat nodig is om de toekomstige consumptie te financieren;
- ten slotte brengt een hogere rente ook waarderingseffecten teweeg: vastrentende waarden en wellicht ook aandelen nemen in waarde af, wat consumenten ertoe kan aanzetten hun consumptie terug te schroeven en meer te sparen, teneinde hun vermogen te herstellen.

Wat de andere determinanten van het spaargedrag betreft, bestaat er in de eerste plaats een positief verband tussen het beschikbaar inkomen en het spaarvolume. Besparingen vormen immers dat deel van het inkomen dat niet wordt geconsumeerd. Naast het huidig beschikbaar inkomen spelen echter ook verwachtingen ten aanzien van het inkomen een rol. Zo zouden volgens de permanente-inkomenshypothese (Friedman, 1957) de consumptieve bestedingen worden afgestemd op het gemiddeld of «permanent» inkomen over de hele levensduur, waarbij het sparen een bufferrol vervult. Positieve afwijkingen van het beschikbaar inkomen ten opzichte van het permanent inkomen zouden het sparen doen toenemen, terwijl negatieve afwijkingen tot ontsparingen zouden leiden. Aangezien het inkomen gedurende de levensloop sterk kan variëren, spelen demografische factoren in de zogenoemde levenscyclushypothese (Ando en Modigliani, 1963) een doorslaggevende rol als spaardeterminant. Jonge huishoudens zouden aan het begin van hun loopbaan ontsparen omdat hun inkomen relatief laag is en zij aanzienlijke uitgaven dienen te financieren voor huisvesting en het verwerven van duurzame consumptiegoederen. In de loop van het beroepsleven worden financiële activa opgebouwd waarop dan later, na de pensionering, weer kan worden ingeteerd.

Naast de rente en het inkomen vallen als overige determinanten van het spaargedrag onder meer nog te vermelden:

- vermogenseffecten: waardestijgingen van het roerend en onroerend vermogen verminderen de noodzaak tot sparen uit het arbeidsinkomen om eenzelfde vermogen op te bouwen;
- de kwaliteit van de sociale zekerheid en meer in het bijzonder de pensioenvoorzieningen. Twijfels hierover kunnen leiden tot voorzorgssparen;
- rationele verwachtingen ten aanzien van de toekomstige belastingdruk. Oplopende overheidstekorten doen de vrees voor toekomstige belastingverhogingen ontstaan en zetten de particulieren aldus aan tot hogere besparingen. Dit is de zogenoemde Ricardiaanse equivalentie (Barro, 1974), op grond waarvan veranderingen in de besparingen van de overheidssector

- tegengestelde fluctuaties in de besparingen van de private sector veroorzaken;
- de financiële liberalisatie. Een verbeterde toegang tot consumentenkrediet en hypothecaire leningen vermindert het sparen doordat er meer financieringsmiddelen beschikbaar zijn.

De meeste empirische studies wijzen op een positief maar niet-significant verband tussen de rente en het spaargedrag⁽¹⁾. Op basis van een eenvoudige correlatie wordt in België eveneens een zwak positief verband vastgesteld tussen de (nominale) langetermijnrente en de spaarquote.

(1) Voor een overzicht zie Loayza, Schmidt-Hebbel en Servén (2000).

GRAFIEK 2 SPAARQUOTE VAN DE PARTICULIEREN EN DETERMINANTEN



Bron: NBB.

(1) In % van het bruto beschikbaar inkomen. Brutogegevens, voortschrijdend gemiddelde over vier kwartalen.

(2) In % bbp.

(3) Saldo van, enerzijds, het percentage consumenten dat een toename van de werkloosheid verwacht en, anderzijds, het percentage dat een daling verwacht in de maandelijkse enquête naar het consumentenvertrouwen.

(4) Uit de nationale financiële rekeningen afgeleide schuldratio, die wordt berekend als het totaal van de leningen en de door de overheid uitgegeven effecten met uitzondering van aandelen, in % bbp.

Die relatie werd door de financiële crisis echter abrupt doorbroken. De verhoogde spaarneiging in 2009 en 2010 deed zich immers voor tegen de achtergrond van een algemene rentedaling.

Het effect van de rente op het spaargedrag lijkt dan ook te zijn overstemd door een veelvoud aan andere determinanten die tijdens de crisis op de voorgrond traden, waaronder de daling van het financieel vermogen van de huishoudens (vermogeneffect), de toegenomen onzekerheid over de werkgelegenheidsvooruitzichten (voorzorgsparen) en de verslechtering van de overheidsfinanciën (rationele verwachtingen).

Het verhoogde spaargedrag sinds de financiële crisis lijkt allereerst te kunnen worden toegeschreven aan de ontwikkeling van het financieel vermogen van de huishoudens. Als gevolg van de beursmalaise en de spanningen op de financiële markten liep het bruto financieel vermogen van de particulieren tussen medio 2007 en eind 2008 terug met € 71 miljard, namelijk van € 860 tot € 789 miljard. Tegelijkertijd nam de spaarquote toe, wat er kan op wijzen dat de particulieren het vermogensverlies probeerden op te vangen door een grotere spaarneiging. Mede door het herstel van de beurskoersen en de grotere spaarinspanning, herstelde het bruto financieel vermogen zich en kwam het eind 2010 op € 918 miljard uit, een niveau dat uitgedrukt in procenten bbp (260%) nagenoeg overeenstemt met dat van vóór de financiële crisis. Mogelijk hebben die vermogenswinsten dan weer aanleiding gegeven tot een afname van de spaarquote en dus tot een stijgende consumptie.

De hogere spaarneiging sinds de financiële crisis kan voorts ook worden verklaard door de grotere economische onzekerheid, in het bijzonder over de situatie op de arbeidsmarkt. Dit verband kan worden geïllustreerd aan de hand van de deelindicator uit de enquête naar het consumentenvertrouwen die peilt naar de verwachtingen van de particulieren ten aanzien van het werkloosheidsverloop gedurende de volgende twaalf maanden. Een stijging van de indicator wijst erop dat de particulieren hun toekomstige inkomenssituatie slechter inschatten en aldus meer trachten te sparen uit voorzorg om een eventuele daling van hun inkomen te kunnen opvangen. De verslechtering van deze indicator ging gepaard met een toename van de spaarquote. In 2010 werden de huishoudens evenwel veel minder pessimistisch, wat mede de daling van de spaarquote kan verklaren.

In België wordt ook een positieve correlatie vastgesteld tussen het spaargedrag van de particulieren en de schuldratio van de overheid. Hoe hoger de schuldratio van de overheid, hoe groter de spaarneiging van de particulieren.

Wanneer de begrotingstekorten hoog oplopen, houden de huishoudens er immers rekening mee dat de belastingen in de toekomst zullen moeten worden opgetrokken of dat de sociale uitkeringen moeten worden beperkt. De particulieren anticiperen daarom op een minder snelle groei van hun toekomstig beschikbaar inkomen, door hun consumptie af te remmen en meer te sparen. De uitgesproken verslechtering van de financiële positie van de overheid als gevolg van de financiële crisis lijkt dus ook te hebben bijgedragen tot een verhoogde spaarneiging van de particulieren.

Samenvattend, kan worden gesteld dat de rente tijdens de recente periode slechts een beperkte impact heeft gehad op het totale spaarvolume van de Belgische particulieren. Het verhoogde spaargedrag van de particulieren en de daarmee samenhangende opbouw van netto financiële activa gedurende de periode 2009-2010 lijken voor een groot deel te kunnen worden toegeschreven aan de economische onzekerheid als gevolg van de financiële crisis.

2.2 Brutokapitaalvorming

De brutokapitaalvorming wordt doorgaans gesteund door een lage rente (cf. het gestegen beroep op hypothecair krediet dat in deel 4 van dit artikel wordt geanalyseerd), met tot gevolg een eventuele daling van het financieringssaldo en derhalve een geringere vorming van netto financiële activa. Ook hiervoor lijkt het effect van de rente tijdens de financiële crisis echter niet te hebben opgewogen tegen het onzekere economische klimaat: ondanks de rentedaling nam de brutokapitaalvorming immers af van 7,1% bbp in 2008 tot 6,5% in 2010. Dit had een gunstige invloed op het financieringssaldo, wat dan ook tot uiting komt in het saldo van de financiële rekening van de particulieren.

3. Vorming van financiële activa door particulieren in België

De portefeuillekeuzen van de particulieren vloeien voort uit de afwegingen die deze laatsten maken tussen verschillende beschikbare financiële activa. Die afwegingen zijn afhankelijk van de aangeboden rendementen en van de risicoaversie. Deze twee basiscriteria kunnen worden aangevuld met andere factoren, zoals de invloed van de belastingen en van de reglementaire kenmerken. Voorts kan het gedrag van de particulieren mettertijd ook veranderen en zich aanpassen, bijvoorbeeld aan het verloop van de innovaties ten gevolge van de deregulering van de financiële markten, of aan de opkomst van nieuwe communicatiemethoden, alsook aan de ontwikkeling van

nieuwe financiële producten (bv. ICBE's of verzekeringsproducten) (Artus et al., 1991; Ricart, 1994). Rekening houdend met al die factoren, maken de particulieren een keuze tussen activa met een beperkt risico (bankbiljetten en deposito's, gereguleerde spaarmiddelen, tegen de geldmarktrente vergoede beleggingen en obligaties) en activa met een hoog risico (aandelen en ICBE's in aandelen, bepaalde verzekeringsproducten, in valuta luidende activa), alsook tussen kortlopende activa (bankbiljetten en deposito's, spaardeposito's, kortlopende termijndeposito's en effecten) en langlopende activa (langlopende termijndeposito's en effecten, aandelen, verzekeringsproducten).

De bedoeling van dit deel bestaat erin aan de hand van de gegevens uit de financiële rekeningen van de Belgische particulieren specifiek te onderzoeken welke invloed de rentetarieven uitoefenen op de portefeuillekeuzen van de huishoudens, met name tijdens de recente periode waarin de rente relatief laag was.

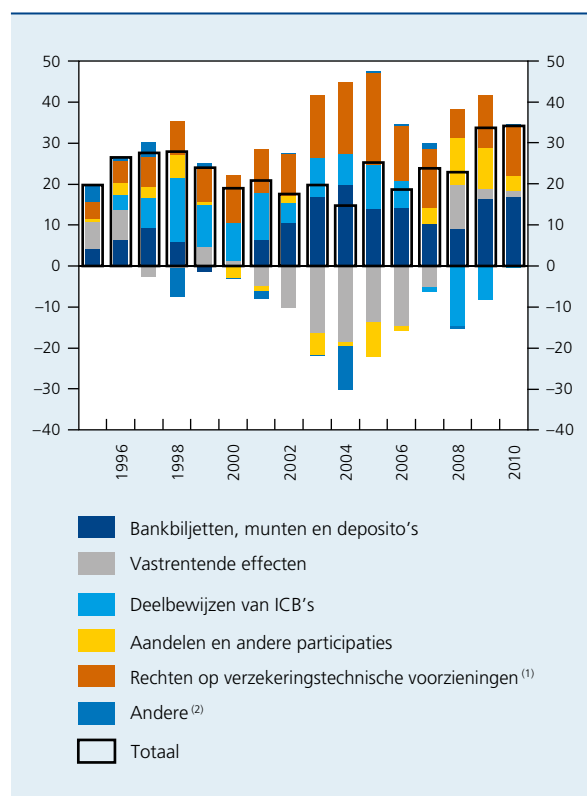
Door de nieuwe, in de loop van de tijd door de particulieren gevormde financiële activa uit te splitsen naar instrument, kunnen de markante ontwikkelingen van de laatste jaren worden geschetst. Deze bewegingen kunnen vervolgens worden getoetst aan het verloop van de als referentie gehanteerde rentetarieven die op de beschreven activa van toepassing zijn, teneinde een eventuele invloed van de rente op de investeringskeuzen van de particulieren te achterhalen.

3.1 Vorming van financiële activa: uitsplitsing naar instrument

In de loop van 2009 en 2010 worden omvangrijke spaartegoeden aangelegd in de vorm van bankbiljetten, munten en deposito's. De voorliefde van de particulieren voor met name spaardeposito's kan worden verklaard door de aan dit type van instrument verbonden voordelen, namelijk de liquiditeit, die op prijs wordt gesteld in een periode van onzekerheid, de vrijstelling van roerende voorheffing en de depositogarantie. Deze kenmerken maken van het spaardeposito een nagenoeg risicovrij instrument. Bovendien is het recente succes van de spaardeposito's ook toe te schrijven aan de tanende belangstelling van de particulieren voor langlopende effecten, onder meer als gevolg van de rentedaling voor dit type van instrument. In 2010 vormden de particulieren voor € 16,9 miljard aan spaargelden in de vorm van bankbiljetten, muntstukken en deposito's, tegen 16,3 miljard in 2009. Het spaardeposito is derhalve het favoriete instrument van de huishoudens, dat hun de gewenste flexibiliteit biedt in afwachting van meer renderende alternatieven.

GRAFIEK 3 VORMING VAN FINANCIËLE ACTIVA DOOR DE PARTICULIEREN

(in € miljard)



Bron: NBB.

- (1) Deze rubriek omvat voornamelijk de nettorechten van de huishoudens van de technische voorzieningen van levensverzekeringen en op de pensioenfondsen of de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.
(2) Andere te ontvangen rekeningen in de betekenis van het ESR 95, namelijk de handelskredieten en verschillende activa op de overheid en op de financiële instellingen, waaronder de verlopen en niet-vervallen rente.

De particulieren keerden zich van 2001 tot 2007 langdurig af van vastrentende effecten, voornamelijk als gevolg van het aanhoudend zwakke langetermijnrendement op dit type van beleggingen, alsook van de desinvestering voor in het buitenland aangehouden effecten als gevolg van de Europese veranderingen in de belastingen op inkomsten uit spaargelden. Vastrentende effecten kunnen worden aangekocht wanneer de particulieren wantrouwen koesteren tegenover de aandelenmarkten. Zo waren deze markten in 2008 zeer volatiel geworden, wat een verschuiving naar vluchtwaarden in de hand werkte. Deze ontwikkeling is echter tijdelijk, want indien alle beleggers zo handelen, veroorzaakt dit een stijging van de koersen en een daling van de rendementen op die instrumenten, waardoor ze minder aantrekkelijk worden. Zo kochten de particulieren in 2010 nog slechts voor € 1,7 miljard vastrentende effecten aan, tegen 2,7 miljard in 2009.

Het verloop van de deelbewijzen van ICB's vloeit onder meer voort uit de beslissingen op fiscaal vlak alsook uit de ontwikkelingen op de beursmarkten. In 2008 en 2009 hadden de particulieren netto deelbewijzen van ICB's verkocht als gevolg van de instorting van de beursmarkten en de fiscale maatregelen die specifiek betrekking hadden op de obligatiefondsen en bepaalde gemengde fondsen waarvan de opbrengsten worden gekapitaliseerd. Deze ontwikkeling werd in 2010 getemperd, aangezien de particulieren netto voor € 0,4 miljard deelbewijzen van ICB's verkochten, tegen 8,1 miljard in 2009.

De afgelopen jaren hebben de particulieren nettobeleggingen verricht bij de verzekeringsmaatschappijen en de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening. De aldus gevormde spaargelden vertegenwoordigen thans een groot gedeelte van de financiële activa van de particulieren. De laatste twee jaar hebben sommige producten met een gewaarborgd rendement (die van tak 21) wellicht profijt getrokken van de hoge contractuele rentetarieven en konden ze zich dan ook onderscheiden van de vastrentende effecten, waarvan de vergoeding zich aan de markt conformeert. In 2010 verhoogden de particulieren hun rechten op de verzekeringstechnische voorzieningen met € 12,5 miljard, een bedrag dat vergelijkbaar was met dat van het voorgaande jaar, namelijk € 12,7 miljard.

De aandelen en andere participaties vormen zeker een belangrijk activum in de portefeuille van de particulieren. De financiële rekeningen geven echter niet de transacties op de secundaire markten weer, maar registreren wel de nieuwe aandelenemissies (vooral van de niet-genoteerde aandelen) en de bewegingen met het buitenland aan de hand van de gegevens van de betalingsbalans. Aangezien het renteverloop blijkbaar niet doorslaggevend is voor de aan- of verkopen van aandelen door particulieren (ze zijn vooral afhankelijk van het verloop van de beurskoersen en van de winstvooruitzichten), zullen de transacties in aandelen en andere participaties in het vervolg van dit artikel derhalve niet nader worden besproken.

3.2 Invloed van de rentetarieven op de vorming van activa

Om de invloed van de rentetarieven op de vorming van financiële activa door de particulieren te bepalen, wordt een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten, in het licht van het verloop van de overeenkomstige rentetarieven. Achtereenvolgens zal aandacht worden besteed aan de niet-risicodragende kortlopende en langlopende activa, het bezit van chartaal geld en zichtdeposito's, de gereglementeerde spaardeposito's en de termijndeposito's en, ten slotte, de verzekeringsproducten.

3.2.1 Niet-risicodragende kortlopende en langlopende activa

De voorkeur van de particulieren voor kortlopende en langlopende activa lijkt voor een deel verband te houden met het renteverloop. De aankoop van vastrentende financiële activa op lange termijn wordt blijkbaar vooral beïnvloed door het niveau van de lange rentetarieven: de nettoaankopen zijn omvangrijker tijdens periodes waarin de lange rente vrij hoog is of wanneer de rentecyclus een neerwaartse fase heeft ingezet. Zo investeerden de particulieren in 1995 en 1996 vooral in langlopende activa, een situatie die zich eind 2008 en begin 2009 herhaalde.

Daarentegen bestaat er een duidelijke voorkeur voor kortlopende beleggingen tijdens periodes met een lage lange rente en waarin geen rentedaling wordt verwacht. Zo worden de jaren 2002 tot 2006 gekenmerkt door desinvesteringen voor langlopende effecten, weliswaar ook voor een deel om fiscale redenen (zie hierboven).

De rentecurve kan een aanvullende invloed uitoefenen. Zo hebben de particulieren hun kortlopende activa teruggeschroefd gedurende de enkele periodes met een neerwaartse of omgekeerde rentecurve, aangezien ze dan een daling van de langetermijnrendementen verwachtten. Dit was het geval in 2000, in 2007 en in 2008. Daarna, toen deze verwachtingen werden bewaarheid, ontstond een situatie met een lage rente zonder dat een nieuwe rentedaling werd verwacht, wat een gunstig klimaat was voor kortlopende beleggingen.

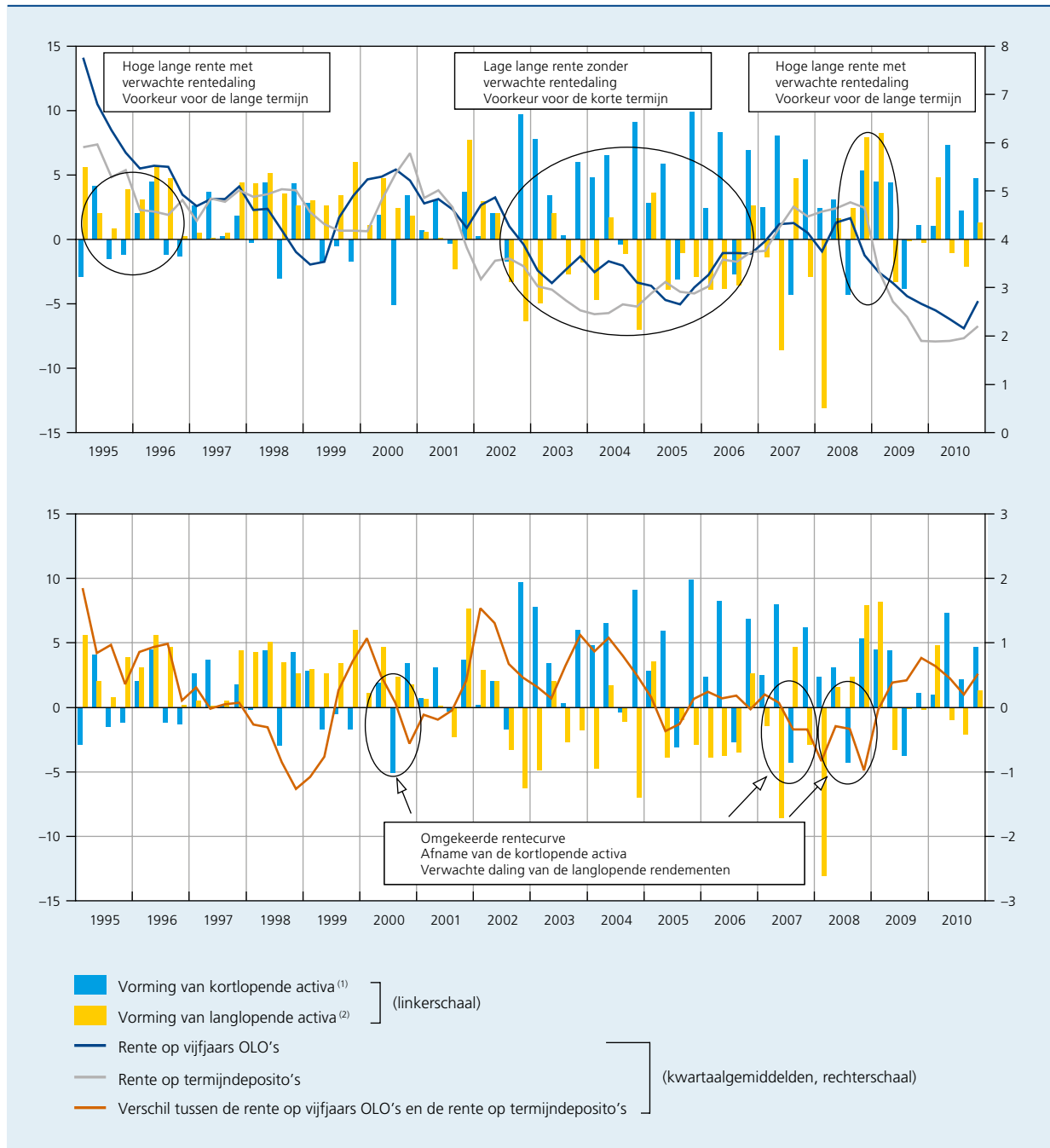
3.2.2 Het aanhouden van chartaal geld en zichtdeposito's

In theorie zou het aanhouden van bankbiljetten, munten en zichtdeposito's moeten afhangen van het verschil tussen de rentevergoeding op kortlopende deposito's (drie maanden) en die op zichtdeposito's. Dit verschil weerspiegelt de opportuniteitskosten van de kasmiddelen die ofwel niet worden vergoed (chartaal geld), ofwel worden vergoed tegen een lage geadministreerde rente die nauwelijks de marktrente volgt. Hoe groter en positiever dit verschil uitvalt, hoe minder de particulieren dus zouden worden gestimuleerd om financiële activa aan te houden in de vorm van bankbiljetten, munten en zichtdeposito's.

Hoewel het verband tussen de twee variabelen niet sterk lijkt, wordt bij de particulieren toch een neiging vastgesteld om meer bankbiljetten, munten en zichtdeposito's aan te houden wanneer het verschil tussen de rente op driemaands termijndeposito's en die op zichtdeposito's beperkt is. Dit was onder meer het geval tussen 2003 en 2010.

GRAFIEK 4 VORMING VAN NIET-RISICODRAGENDE FINANCIËLE ACTIVA DOOR DE PARTICULIEREN EN RENDEMENT OP KORTE EN LANGE TERMIJN

(in € miljard, tenzij anders vermeld)



Bron : NBB.

(1) De niet-risicodragende kortlopende activa omvatten de beleggingen in chartaal geld, in deposito's en effecten op ten hoogste één jaar en in monetaire ICB's.
(2) De niet-risicodragende langlopende activa omvatten de beleggingen in deposito's en effecten op meer dan één jaar en in niet-monetaire ICB's.

In 2010 namen de door de particulieren aangelegde spaargelden in de vorm van zichtdeposito's en chartaal geld met € 2,7 miljard toe, tegen met € 5 miljard in 2009.

3.2.3 Gereguleerde spaardeposito's en termijndeposito's

Daarentegen blijkt uit de beschikbare gegevens dat de keuze van de particulieren tussen gereguleerde

spaardeposito's of termijndeposito's gevoeliger is voor de rente.

De door de particulieren op gereglementeerde spaarrekeningen ingelegde bedragen zijn vanaf eind 2008 aanzienlijk gegroeid. In de loop van 2009 en 2010 gaven de gereglementeerde spaardeposito's van de particulieren een toestroom van respectievelijk € 32,9 en 20,9 miljard te zien, waardoor het uitstaande bedrag ervan een historisch hoog peil bereikte. Terzelfder tijd vloeide uit termijndeposito's in 2009 en 2010 netto respectievelijk € 21,6 en 6,7 miljard weg.

Een belangrijke oorzaak van die verschuivingen is de daling van de opportuniteitskosten verbonden aan de beleggingen in spaardeposito's. Het verschil tussen de rente op termijndeposito's⁽¹⁾ en die op spaardeposito's, dat midden 2008 nog 1,3% bedroeg, is immers vanaf het einde van datzelfde jaar sterk verkleind. Aangezien de op termijndeposito's aangeboden rente nauwer aansluit bij de marktrente dan die op spaardeposito's, heeft ze sneller de daling van de centrale beleidsrente van het

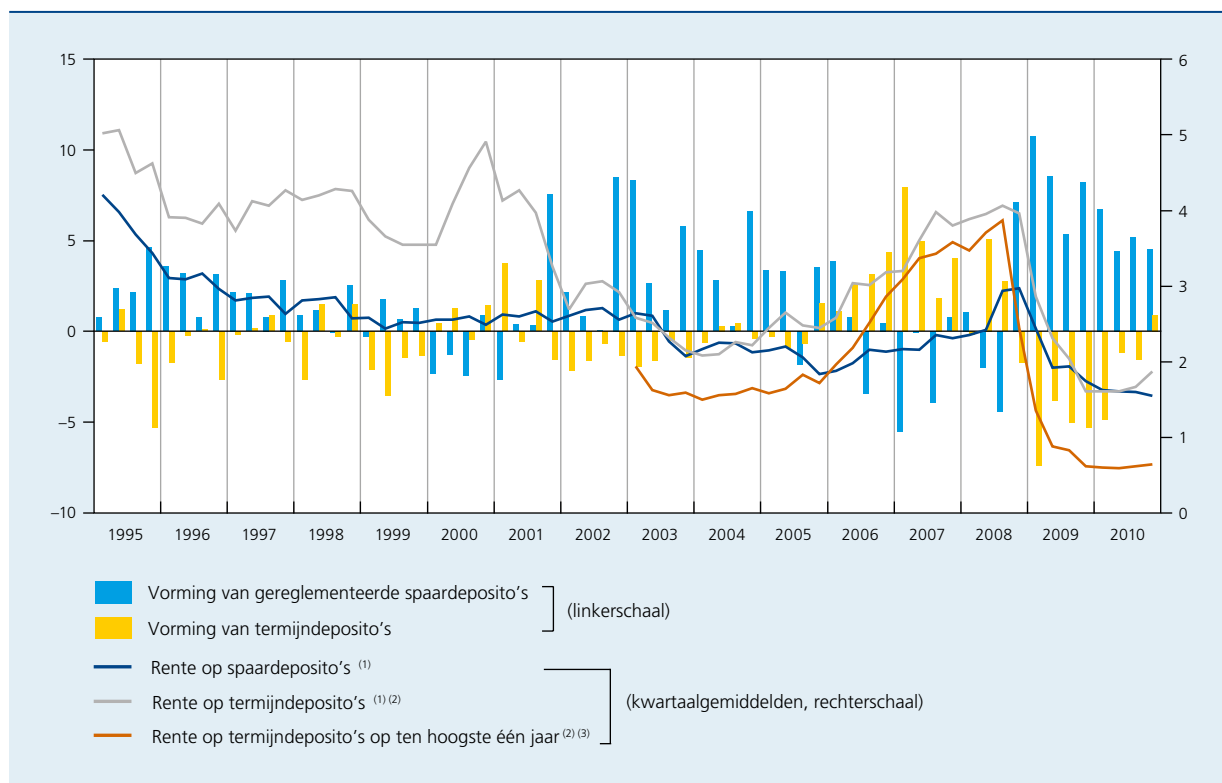
Eurostelsel en van de interbancaire rente gevolgd. Sinds eind 2008 was het verschil tussen de rente op termijndeposito's – na aftrek van de roerende voorheffing – en die op niet aan voorheffing onderhevige spaardeposito's negatief geworden. In maart 2011 bedroeg het nog steeds –81 basispunten. Tegen deze achtergrond trekt het gereglementeerde spaardeposito volop profijt van zijn hoge liquiditeit, die de voorkeur van de beleggers geniet in een klimaat van zeer grote onzekerheid.

3.2.4 Investeringen in verzekeringsproducten

Het naar tegenpartij uitgesplitste financieel vermogen van de particulieren vertoont een duidelijke tendens: het marktaandeel van de verzekeringsmaatschappijen en van de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening in de aangetrokken spaargelden – dat medio jaren

(1) Men heeft de rentevoet op de nieuwe termijndeposito's van de huishoudens hier beschouwd zoals die voortvloeit uit de MIR-enquêtes. De impliciete rente wordt immers berekend op het geheel van de termijndeposito's met inbegrip van die van de niet-financiële vennootschappen, en is dus minder geschikt voor onze analyse.

GRAFIEK 5 GEREGLIMENTEERDE SPAARMIDDELEN, TERMIJNDEPOSITO'S EN RENTEVERLOOP
(kwartaalgegevens, in € miljard, tenzij anders vermeld)



Bron: NBB.

(1) Impliciete rente zoals afgeleid uit de resultatenrekeningen van de kredietinstellingen.

(2) Na aftrek van de roerende voorheffing van 15%.

(3) Rente op nieuwe deposito's van de huishoudens volgens de MIR-enquêtes.

negentig nog bescheiden was – is de laatste vijftien jaar zeer gestaag toegenomen. Eind 2010 beliepen de bij deze instellingen ingelegde tegoeden een vierde van de portefeuille financiële activa van de Belgische huishoudens, tegen een tiende in 1995.

In 2009 en 2010 legden de huishoudens spaartegoeden in de vorm van verzekeringsproducten aan ten belope van een bedrag op jaarbasis van nagenoeg € 13 miljard. Een groot deel van deze producten, vooral die van tak 21 met een gewaarborgd rendement, trok profijt van de in het verleden vastgelegde contractuele rentetarieven, die hoger lagen dan de momenteel geldende rentetarieven op lange termijn (cf. punt 3.2.2. van het Verslag 2010 van de NBB). Ze weken derhalve af van de vastrentende effecten, waarvan de vergoeding zich aan de markt conformeert. Dit verschil verklaart deels waarom die producten de afgelopen jaren zoveel succes hebben geogenst.

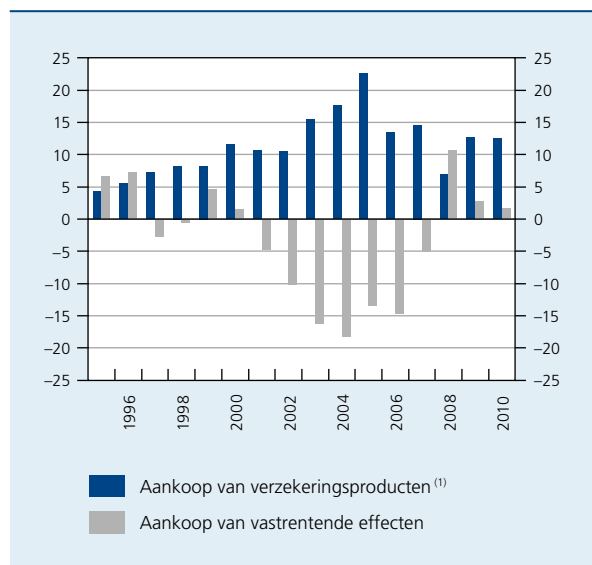
Derhalve hebben de particulieren de laatste jaren wellicht het aanhouden van verzekeringsproducten afgewogen tegen het aanhouden van vastrentende effecten. Terwijl de nieuwe beleggingen in verzekeringsproducten – waarop hogere en contractueel vastgelegde rentetarieven van toepassing zijn – gestaag groeiden, verkochten de particulieren netto vastrentende effecten waarvan de rente het verloop van de marktrente volgt.

4. Nieuwe financiële verplichtingen van de particulieren in België

De hypothecaire kredietverlening maakt het leeuwendeel uit van de financiële verplichtingen van de huishoudens en is sinds 2005 trouwens fors gestegen. Aangezien de omvang van de andere kredieten – onder meer het consumentenkrediet – verhoudingsgewijs gering is, zal de analyse van de invloed van de rentetarieven op de schuldenlast van de huishoudens derhalve beperkt blijven tot het woonkrediet. Blijkbaar is de rente een van de belangrijkste determinanten van het algemene verloop van de hypothecaire kredietverlening. Het rentepeil vormt ook een essentiële factor bij de keuze van het krediettype. Beide invloeden zullen in dit deel achtereenvolgens worden besproken.

Om die verbanden te verduidelijken, wordt gebruik gemaakt van de statistieken van de Beroepsvereniging van het Krediet (BVK). Deze bevatten maandgegevens over het volume, het aantal en het gemiddelde bedrag van de aangegane leningen, uitgesplitst naar het doel van de lening (bv. aankoop, bouw) en het rentetype dat eraan verbonden is (vast of variabel). Naast hun detailniveau hebben die statistieken een tweede voordeel ten opzichte van de gegevens uit de financiële rekeningen van België: ze blijven beperkt tot de brutostromen van de nieuwe verstrekte kredieten, zonder de gelijktijdige terugbetalingen af te trekken.

GRAFIEK 6 AANKOOP VAN VASTRENTENDE EFFECTEN EN VERZEKERINGSPRODUCTEN
(in € miljard)



Bron: NBB.

(1) Vooral nettorechten van de huishoudens op de levensverzekeringstechnische voorzieningen en op de pensioenfondsen of instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

4.1 Algemene ontwikkeling

Het rentepeil heeft zowel een directe als een indirecte weerslag op het woonkrediet.

4.1.1 Direct effect

Meteen kan het mechanisme van de herfinancieringen worden onderscheiden: herfinancieringen zijn niets anders dan verlengingen van bestaande kredieten tegen voordeliger voorwaarden. Ze zijn per definitie uiterst gevoelig voor het renteverloop. Nochtans leidde het historisch lage rentepeil gedurende heel 2010 niet tot uitzonderlijke herfinancieringen: een deel van de lopende hypothecaire kredieten was immers reeds vooraf herzien. Zo vonden in 2005 massale herfinancieringen van bestaande kredieten plaats, onder impuls van reeds zeer lage rentetarieven op woonkredieten.

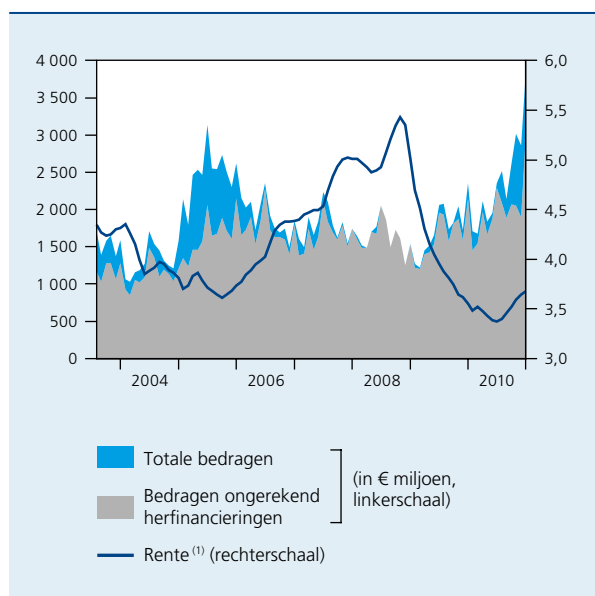
Hoewel de herfinancieringen het ontstaan van nieuwe kredieten sterk beïnvloeden, sorteren ze geen effect op het niveau van de schuldenlast van de huishoudens. De rest van de analyse spitst zich dan ook toe op de

nieuwe kredieten ongerekend herfinancieringen. Na die aftrek blijft het totale volume van de verstrekte kredieten gevoelig voor het renteverloop. De kwartaalgegevens wijzen op een negatieve correlatie (-0,24 tijdens de periode vanaf medio 2003) tussen het rentepeil en het totaalbedrag van de in de loop van de maand verleende hypothecaire kredieten. Die verhouding resulteert uit de gecumuleerde doorwerking van de rente in twee factoren: het aantal verstrekte kredieten en het gemiddelde bedrag ervan.

Van die twee factoren is hoofdzakelijk het aantal verstrekte kredieten bepalend voor de schommelingen van het totale volume. Het rentepeil beïnvloedt het aantal verstrekte kredieten op twee manieren:

- a) ten eerste maken lage rentetarieven het aantrekkelijker te kopen dan te huren. Om te kiezen tussen huren of kopen van een woning, vergelijken de huishoudens immers de huur met de kosten die aan een aankoop verbonden zijn. Deze kosten bestaan onder meer uit de rentelasten op de geleende waarde van het goed. Wanneer die lasten dalen, stijgt het aantal huishoudens die liever kopen dan huren;
- b) de verminderde rentelasten bieden de eigenaars ook een betere rentabiliteit op hun investering, waardoor

GRAFIEK 7 RECENT VERLOOP VAN DE HYPOTHECAIRE KREDIETVERLENING
(maandgemiddelden)



Bronnen: BVK, NBB.

(1) Gemiddelde van de rentetarieven toegepast op de belangrijkste categorieën van hypothecaire kredieten, gewogen aan de hand van de bedragen van de nieuwe leningen aangegaan in elk van deze categorieën.

TABEL 2 VOLUME, AANTAL EN GEMIDDELD BEDRAG VAN DE VERSTREKTE KREDIETEN

(tussen 2003 en 2010 opgetekend verloop van de seizoengezuiverde kwartaalgegevens)

	Volume	Aantal	Gemiddeld bedrag
Correlatiecoëfficiënt ⁽¹⁾ t.o.v. de rente ⁽²⁾	-0,24	-0,45	0,44
Verandering in de kredietverlening (in %)	+134	+86	+26

Bronnen: BVK, NBB.

(1) Berekend voor de periode tussen medio 2003 en eind 2010.

(2) Gemiddelde van de rentetarieven toegepast op de belangrijkste categorieën van hypothecaire kredieten, gewogen aan de hand van de bedragen van de nieuwe leningen aangegaan in elk van deze categorieën.

de afweging tussen financiële beleggingen en beleggingen in vastgoed voor deze laatste gunstiger uitvalt. Het hypothecair krediet wordt dan gebruikt als aanvulling op de eigen inbreng van de belegger.

De twee voornoemde mechanismen, die in dezelfde richting werken, worden bevestigd door een empirische analyse: de gegevens wijzen op een negatieve correlatie tussen de gemiddelde rente op hypothecaire leningen en het aantal verstrekte kredieten (-0,45 tijdens de periode vanaf medio 2003).

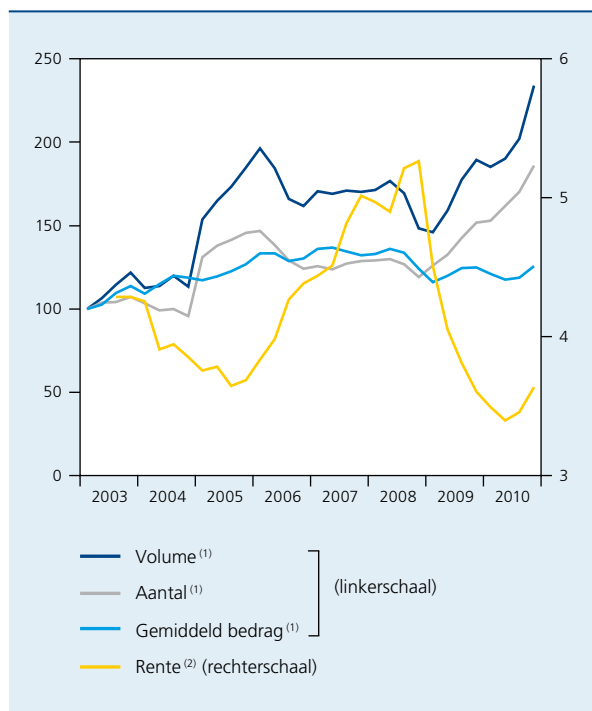
Het rentepeil heeft niet alleen een effect op het aantal verstrekte kredieten maar beïnvloedt ook potentieel het gemiddeld geleend bedrag. Er zijn meer bepaald twee mechanismen die in tegengestelde zin werken:

- a) een lage rente zet de huishoudens ertoe aan een groter bedrag te lenen voor een onveranderde maandelijkse afbetaling, waardoor ze hun eigen inbreng kunnen terugschroeven of zich een duurder onroerend goed kunnen aanschaffen;
- b) niettemin geldt de democratisering van de kredietverlening wellicht in eerste instantie voor kredietnemers die geïnteresseerd zijn in goederen waarvoor geen omvangrijke kredieten nodig zijn, wat het gemiddeld geleend bedrag wellicht zal doen teruglopen.

Uit de analyse van de gegevens blijkt echter dat het tweede effect sterker doorwerkt dan het eerste, aangezien de correlatie tussen de gemiddelde rentewaarden en de verstrekte kredieten positief is (0,44 tijdens de periode vanaf medio 2003, of 0,10 wanneer enkel de kredieten voor een aankoop in aanmerking worden genomen).

GRAFIEK 8 UITSPLITSING VAN HET VERLOOP NAAR VOLUME VAN DE VERSTREKTE HYPOTHECAIRE KREDIETEN

(kwartaalgemiddelden, indexcijfers 1^e kwartaal 2003 = 100, behalve voor de rente)



Bronnen: BVK, NBB.

(1) Seizoengezuiverde gegevens.

(2) Gemiddelde van de rentetarieven toegepast op de belangrijkste categorieën van hypothecaire kredieten, gewogen aan de hand van de bedragen van de nieuwe leningen aangegaan in elk van deze categorieën.

Een huishouden kan om verschillende redenen een hypothecair krediet afsluiten: nieuwbouw, aankoop van een bestaand goed, financiering van verbouwingswerkzaamheden, verwerving van een bouwgrond, enz. Het waren vooral de voor een aankoop op de secundaire markt toegekende leningen die zorgden voor de tijdens de afgelopen jaren opgetekende stijging van het totale kredietvolume. Het bedrag van deze leningen is tussen 2003 en 2010 vrijwel verdubbeld. Die kredieten financieren doorgaans transacties tussen particulieren onderling en geven noodzakelijkerwijs aanleiding tot de vorming van financiële activa voor een gelijk bedrag door de verkopers. Al met al wordt de algemene financiële situatie van de particulieren dus nauwelijks door die transacties beïnvloed.

De nominale rente wordt niet altijd volledig door de kredietnemer gedragen. Een belastingstelsel kan bijvoorbeeld de effectieve rentelast beïnvloeden. Hoewel sommige kredietnemers die kans dan aangrijpen om goedkoop krediet te verkrijgen, zouden andere hun project waarschijnlijk niet hebben kunnen uitvoeren zonder de steun van de overheid.

Zo zou de sterke toename van de woonkredieten in 2005 kunnen worden verklaard door het gunstiger fiscaal stelsel dat van toepassing is op de sedert dat jaar afgesloten kredieten. Het oude en complexe systeem van renteaftrek en belastingverlaging voor de aflossingen van kapitaal en verzekeringen werd toen vervangen door een eenvoudige basisaftrek per persoon, ongeacht het bedrag van de lening en de waarde van het verworven onroerend goed.

Bovendien heeft de invoering, vanaf 2009, van de groene kredieten met rentevergoeding onmiskenbaar de hypothecaire leningen voor verbouwingen ondersteund, een krediettype dat in ruime mate bijgedragen heeft tot de groei van het aantal verleende kredieten tijdens de laatste twee jaar. Sindsdien verleent de Staat immers een tegemoetkoming van 1,5 procentpunt in de rente van de kredieten die worden aangegaan ter financiering van energiebesparende investeringen in de woning. Daarenboven is het saldo van de rente op diezelfde kredieten voor 40 % fiscaal aftrekbaar. Volgens de BVK kwam dat stelsel in 2010 ten goede aan 60 000 contracten, voor een bedrag van ongeveer € 1 miljard, in de vorm van consumentenkredieten of hypothecaire leningen.

4.1.2 Indirecte effecten

Het renteverloop heeft ook indirecte effecten op de vraag naar en het aanbod van krediet.

Een rentedaling oefent in drie fasen een indirect effect uit op de kredietvraag:

- 1) de lage rente verschaft meer huishoudens toegang tot krediet via de hierboven beschreven directe mechanismen;
- 2) dat heeft uiteraard gevolgen voor de vraag naar woningen, waarvoor meer kandidaat-kopers worden geteld. Het evenwicht op de markt wordt dan hersteld door een stijging van de woningprijzen;
- 3) op haar beurt dreigt die stijging de hypothecaire kredietverlening nog meer in de hand te werken. Voor zover de eigen inbreng van de kredietnemer onveranderd blijft, moet het geleende bedrag noodzakelijkerwijs toenemen om de aankoop van een duurder goed te financieren.

Dat proces brengt dus een spiraal op gang die kan leiden tot de vorming van een vastgoedzeepbel, wanneer de kredietverstrekkers terzelfder tijd hypothecaire kredieten blijven verlenen zonder er rekening mee te houden of de

kredietnemers al dan niet in staat zijn terug te betalen. Het was juist zo'n mechanisme dat de subprime crisis in de Verenigde Staten veroorzaakte. Die vicieuze cirkel kan gelukkig worden doorbroken indien de banken blijken te geven van voorzichtigheid door hun kredietverlening te beperken.

In België leidde de opflakking van de prijzen op de woningmarkt tijdens het tweede deel van het laatste decennium niet tot een evenredige stijging van het voor een aankoop geleend gemiddeld bedrag. De leenquote, d.w.z. de verhouding tussen het geleend bedrag en het bedrag van de aankoop, daalde immers gedurende die periode, wat wees op een beperking van het kredietaanbod.

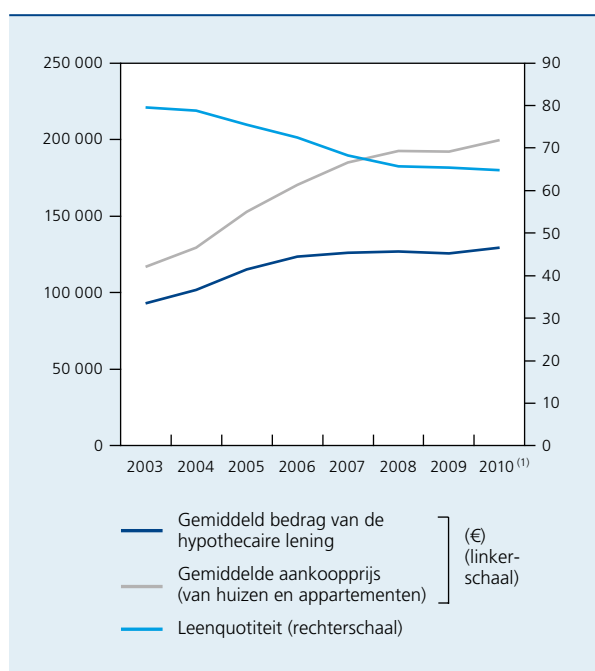
Het beperken van de leenquote is immers een van de hefboomen die de banken aanwenden om de kredietverlening te matigen. Algemeen beschouwd, wordt het kredietaanbod bepaald door het vermogen en de wil van de banken om leningen te verstrekken. Wanneer de banken voorzichtiger worden in het toekennen van kredieten, kan dat een einde maken aan de cyclus van prijsstijgingen die resulteert uit een toegenomen vraag naar krediet.

Concreet heeft het sinds 2005 opgetekende renteverloop in België de voor aankoop bestemde hypothecaire kredietverlening als volgt beïnvloed:

- 1) de extreem lage rente stimuleerde de verwerving van vastgoed, zodat de vraag naar kredieten in 2005 een zeer hoog peil bereikte. Tegelijkertijd bleven de banken hun toekenningsvoorwaarden versoepelen en verstrekten ze een groot volume aan kredieten;
- 2) deze krachtige activiteit stuwde de woningprijzen omhoog. In de loop van 2006 remde de stijging van de rente de vraag naar kredieten echter af. De vastgoedprijzen bleven nochtans in snel tempo toenemen, geschraagd door een reeks andere factoren. Zo zette de fiscale regulariseringsmaatregel (EBA) de Belgische huishoudens er meer bepaald toe aan kapitaal uit het buitenland te repatriëren, waarvan een deel zeker in vastgoed werd geherinvesteerd. Daarnaast spoorde de financiële crisis sommige huishoudens ertoe aan de voorkeur te geven aan investeringen in vastgoed, die als zeer veilig worden beschouwd. Die elementen zouden tijdens de afgelopen jaren ten grondslag hebben gelegen aan de forse toename van de eigen inbreng bij de aankoop van vastgoed;
- 3) hoewel het aantal verstrekte kredieten terugliep, bleef hun gemiddelde bedrag toenemen. De banken begonnen toen hun toekenningsvoorwaarden voor vastgoedkrediet te verstrakken, zodat het gemiddeld verleend bedrag zich stabiliseerde. De vastgoedprijzen liepen tussen 2008 en 2009 trouwens terug. Pas in 2010 ging het aantal verstrekte kredieten weer omhoog, onder invloed van een nieuwe rentedaling die gedurende heel 2009 aanhield.

GRAFIEK 9 LEENQUOTITEIT BIJ EEN AANKOOP VAN VASTGOED

(in % van de aankoopprijs, tenzij anders vermeld)



Bronnen: BVK, FOD Economie; KMO, Middenstand en Energie.

(1) Raming.

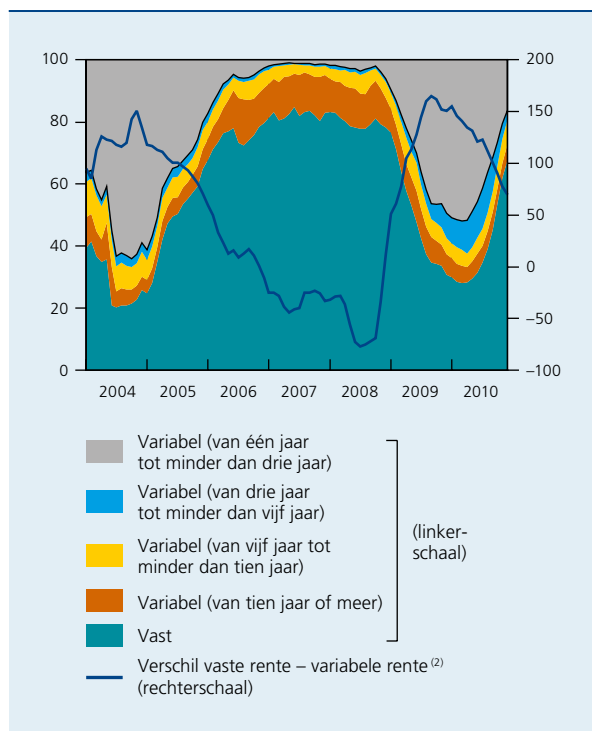
4.2 Keuze van het type hypothecair krediet

Terwijl het gemiddelde rentepeil een effect uitoefent op het volume van de verstrekte kredieten, beïnvloedt het profiel van de rentecurve dan weer de keuze van de formule voor de vaststelling van de aan het krediet verbonden rente.

De algemene rentestijging vanaf eind 2005 was verhoudingsgewijs groter voor de kredieten met een variabele rente dan voor die met een vaste rente. Vanaf eind 2006 sloeg het verschil tussen de lange en de korte rente – dat bij een « normale » rendementscurve doorgaans positief is – zelfs om, zodat de formules met een vaste rente veel aantrekkelijker werden. Zo gaven de huishoudens in 2007 en 2008 ruimschoots de voorkeur aan deze producten. Door

GRAFIEK 10 RENTEVERSCHIL EN UITSPLITSING VAN DE NIEUWE HYPOTHECAIRE CONTRACTEN NAAR RENTETYPE ⁽¹⁾

(maandgegevens, in % van het totale aantal, tenzij anders vermeld)



Bronnen: BVK, NBB.

(1) Voor de variabele rente komt de vermelde termijn overeen met de oorspronkelijke rentevaste periode.

(2) Verschil in basispunten tussen, enerzijds, de rente op de aan huishoudens verstrekte nieuwe kredieten met een oorspronkelijke rentevaste periode langer dan tien jaar en, anderzijds, de rente op de nieuwe kredieten waarvan de rente initieel wordt vastgesteld voor een looptijd van één jaar.

aldus te handelen, houden de kredietnemers geen rekening met bepaalde rentedalingsverwachtingen, die zouden kunnen resulteren uit de rentestructuur van het ogenblik. In 2009 liet het marktaandeel van de nieuwe kredieten met een jaarlijkse variabele rente een spectaculaire stijging optekenen, onder meer als gevolg van de lage kortetermijnrente en de daaruit voortvloeiende afname van de jaarlijkse variabele rente. Vervolgens sloeg de trend opnieuw om: de weer oplopende jaarlijkse variabele rente deed bij de kredietnemers de vrees ontstaan voor nieuwe stijgingen op korte of middellange termijn van de referentie-indexen, en deed hen voor veiligheid kiezen door de voorkeur te geven aan een vaste rente.

Conclusie

Aan de hand van de Belgische financiële rekeningen voor het hele jaar 2010 kan het recent financiële gedrag van de Belgische huishoudens worden geanalyseerd. Ze namen toen hun financiële beslissingen in een klimaat van lage rentes.

Gedurende het grootste deel van 2010 waren de rentetarieven op korte en lange termijn in België uitzonderlijk laag. De nominale rentetarieven bereikten historische minima; in reële termen werd enkel het dieptepunt van 1974 niet geëvenaard. De rentecurve van haar kant bleek relatief steil.

In eerste instantie wordt nagegaan of deze lage rente een impact heeft op de totale financiële operaties van de particulieren. Tijdens de recente periode heeft de rente in de reële sfeer slechts een beperkte invloed gehad op het totale spaarvolume van de Belgische particulieren. De verhoogde spaarneiging van de particulieren en de daarmee samenhangende opbouw van netto financiële activa gedurende de periode 2009-2010 lijkt voor een groot deel te kunnen worden toegeschreven aan de economische onzekerheid als gevolg van de financiële crisis.

Wel mag worden aangenomen dat de rente een zekere rol speelt bij de selectie van spaar- en beleggingsinstrumenten door de particulieren. Dit is het geval als ze moeten kiezen tussen korte of lange instrumenten: de lange beleggingen genieten een duidelijke voorkeur in periodes met een hoge lange rente of wanneer de rentecyclus een neergaande fase is ingegaan. Tijdens de weinige periodes met een vlakke of omgekeerde rentecurve verminderen de particulieren hun korte deposito's, wellicht omdat ze dan een daling van de langetermijnrendementen verwachten.

De rente beïnvloedt nog het meest hun keuze tussen korte spaarinstrumenten, zoals blijkt uit de intensieve arbitrage tussen termijndeposito's en gereguleerde spaardeposito's. De recente daling van de korte rente kwam daarbij sterk ten goede aan dit laatste instrument.

Het vormen van rechten op de technische voorzieningen van levensverzekeringen en pensioenfondsen wordt gestimuleerd door de huidige rentestand, aangezien bepaalde bestaande contracten een gewaarborgd rendement bieden dat hoger ligt dan de huidige marktrente.

Ten slotte heeft de rente een zekere invloed op de door particulieren aangegane verbintenissen, in eerste instantie de hypothecaire leningen. Vooral het aantal hypothecaire kredieten neemt bij een lage rentestand een hoge

vlucht. Daarnaast kan de lage rente prijsstijgingen op de woningmarkt aanwakkeren door het daaruit voortvloeiende hogere beroep op hypothecair krediet. Toch volgen de kredieten niet volledig het verloop van de woningprijzen, onder meer omdat de banken een restrictiever kredietbeleid voeren.

Bibliografie

Ando A. en F. Modigliani (1963), « The life cycle hypothesis of saving: Aggregate implications and tests », *The American Economic Review*, 53 (1), 55–84.

Artus P., F. Legros, E. Bleuze en J-P. Nicolai (1991), « Epargne des ménages, choix de portefeuille et fiscalité en France », Presses de Sciences Po, *Revue économique*, 42, (4), 663-700.

Barro, R. (1974), « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, 82 (6), 1095-1117.

Bernanke B. (2005), *The global saving glut and the US current account deficit*, Lecture at the Virginia Association of Economists, Richmond, Virginia, 10 March.

Friedman M. (1957), *A theory of the consumption function*, NBER, Princeton University Press, General Series 63.

Loayza N., K. Schmidt-Hebbel en L. Servén (2000), « What drives private saving across the world ? », *Review of Economics and Statistics*, 82 (2), 165-181.

Ricart R. (1994), « Choix de portefeuille des ménages et actifs à faible risque: Une évaluation de la déréglementation des marchés financiers », Presses de Sciences Po, *Revue économique*, 46, (6), 1401-1422.

Summaries of articles

Economic impact of the public debt

Following the financial and economic crisis, there was a marked increase in the public debt of the euro area countries, the United States, the United Kingdom and Japan. In addition, without a change of policy, the public debt of those countries would maintain an upward trend, a key factor being the rising costs associated with population ageing.

The article analyses the risks and implications of the expansion of the public debt currently evident in most of the advanced countries. The difficulties which certain euro area countries are experiencing in raising finance on the markets illustrate some of those risks.

After outlining the movement in the public debt in the advanced countries in recent years, a simulation is produced in view of showing the future debt pattern in the absence of any change of policy. This exercise clearly highlights the potentially exponential growth of the public debt in most of the advanced countries. Next, the impact of the public debt on economic activity and inflation is examined. That impact appears to be very heavily dependent on the circumstances, which may vary greatly over time and between countries. When looking at the impact of the pattern and size of the public debt on economic activity, it is always important to distinguish between the short and the long term. Finally, the article sets out the need for fiscal consolidation and appropriate strategies for achieving that. The strategy focuses on three aspects: fiscal consolidation aimed at reducing the public debt, boosting the employment rate and productivity, and reform of the pension systems, health care and care of the elderly. For most of the advanced countries, large-scale reform programmes will be necessary in order to restore sustainable public finances. Some countries have already implemented consolidation measures, while others have yet to put most of the measures in place.

Key words: public debt, deficit, economic growth, government expenditure and revenue, taxation, fiscal policies

JEL Codes: H6, H2, H5

The Europe 2020 strategy

The Europe 2020 strategy lays the foundations for “smart, sustainable and inclusive” growth for the decade to come. Alongside this, a three-pronged monitoring mechanism – incorporating fiscal, macroeconomic and thematic surveillance – has been put in place to coordinate and supervise policies. It is in the context of the thematic analysis that the commitments made by Member States in

favour of the Europe 2020 strategy are examined and their progress measured. The national reform programmes filed each year with the European Commission effectively contain the conversion of the five key European targets – with regard to employment, innovation, education, sustainable development and social inclusion – into national objectives and also the steps that the countries are intending to implement in order to advance along these different paths.

The new model of governance – still in progress – was implemented for the first time in 2011, during what has been named the European Semester. The impetus was provided by the Annual Growth Survey carried out in January by the European Commission, which served as a basis for the endorsement of the priorities for fiscal consolidation and structural reforms by the European Council meeting held in the spring. In April, the Member States compiled their national reform programme and their stability or convergence programme. The Commission examined them in May and the European Council approved specific recommendations to each country in June, with the aim of strengthening the cohesion of the national policies planned in the budgets that are to be adopted by Member States during the following months, referred to as the National Semester.

The mobilisation of countries in favour of the Europe 2020 strategy is proving insufficient in a certain number of fields. As far as the labour market is concerned, assuming that the commitments made by the Member States are honoured, the European strategic target of arriving at an overall employment rate of 75 % by 2020 would not be achieved, since there would be a shortfall of at least 1 percentage point. In the field of research and innovation, the share of GDP taken up by gross domestic expenditure on R&D would remain below the 3 % targeted by the EU. With regard to energy, sharing the effort between the Member States should ensure the achievement of the objectives for reducing greenhouse gas emissions (by 20 % compared to the level of 1990) and raising the share of renewable energy (to reach 20 % of final consumption of energy in 2020) contained in the climate and energy package. Energy efficiency should in turn grow by 20 % within the EU; however, the efforts set out in the national reform programmes are not directly comparable between the countries. The education targets aimed at lowering the school drop-out rate to a level below 10 % and increasing the share of persons between 30 and 34 years of age with tertiary education to at least 40 % would not be honoured either. Lastly, with regard to social cohesion, the Member States are free to choose their national objectives on the basis of the indicators that they deem most appropriate depending on their own situation, in order to make their contribution to the European target of reducing the number of persons at risk of poverty and/or social exclusion by at least 20 million between now and 2020.

Key words: country recommendations, surveillance, EU 2020, European Semester, governance, integrated guidelines, national reform programme, national targets

JEL Codes: E61, E66, F42, N44

Developments in private consumption over the past three years

Belgium weathered the 2008-2009 recession relatively well compared to the euro area as a whole and most of its constituent economies. In that context, the article sheds light on the interactions between the general economic situation and private consumption during the recession and in the recent recovery phase. As is generally the case during recessions, private consumption expenditure tended to decline to a lesser degree than general economic activity in Belgium in 2008-2009. The fall in private consumption expenditure turned out to be rather limited, especially when one considers the then plummeting economic activity. The two main avenues through which the crisis affected consumer spending were the erosion of people's financial assets, and a considerable rise in uncertainty in late 2008 and early 2009. However, these effects faded away during the course of 2009. The resilience of private consumption in Belgium – which is also noticeable when compared internationally – can be related to the resilience of employment, which supported households'

disposable income. In addition, the sound situation of households and firms and the absence of great structural imbalances prior to the crisis supported general economic activity. In the future, maintaining an economic context free of serious imbalances, including a sustainable path for public finances, is crucial to favour a steady development of private consumption, contributing to balanced economic growth, income generation and job creation.

Key words: Private consumption, households, wealth effect, savings rate

JEL Codes: D10, E21

The economic impact of the fight against climate change

To fight climate change, global greenhouse gas (GHG) emissions should be reduced dramatically. However, observations for the period 2008-2009 indicate that several major countries will need to step up their efforts to reach their Kyoto target by 2012. For the period after 2012, only the EU has strongly committed itself to further reduce its GHG emissions.

Any climate policy has to induce both producers and consumers to adjust their behaviour. Generally, governments use a combination of instruments while taking into account not only their effectiveness, but also social concerns and firms' international competitiveness.

Efforts to reduce GHG emissions will weigh on economic activity, but the impact could be attenuated if the proceeds from emissions permits and environmental taxes were recycled to stimulate the economy through lower labour taxes or support for R&D and innovation. In addition, investing in the development of low-carbon technologies also offers opportunities for innovation, sustainable growth and employment.

The main channel for reducing GHG emissions is by lowering the energy intensity of economic activity. As Belgian industry has already made important efforts in this respect, there remains little room for manoeuvre given current technologies. At the same time, residential energy consumption and energy consumption for transport could be lowered considerably. As energy intensity cannot be reduced indefinitely, it is also important to increase the use of renewable energy sources and to invest in carbon capture and storage technologies.

Key words: climate change, energy intensity, renewable energy, tradable emissions permits, environmental taxes, eco-innovation

JEL Codes: Q43, Q50, O31

The impact of low interest rates on the financial behaviour of households

For the greater part of 2010, short-term and long-term interest rates in Belgium were at exceptionally low levels. Nominal interest rates reached historic lows; in real terms, only the low point of 1974 remained unequalled. The yield curve was in turn relatively steep.

In the first place, the question of whether these low interest rates have an impact on the overall financial transactions of households is examined. During the recent period, interest rates in real terms have only had a limited influence on the overall volume of savings of Belgian households. It seems that the increased savings behaviour of households and the associated accumulation of net financial assets during the period 2009-2010 can largely be attributed to economic uncertainty due to the financial crisis.

But it can certainly be assumed that interest rates play some part in the selection of savings and investment vehicles by households. This is the case when they have to choose between short-term and long-term vehicles: long-term investments benefit from a clear preference in periods of high long-term interest rates or when the interest rate cycle has moved into a downward phase. During the few periods with a flat or inverted yield curve, private individuals reduce their short-term deposits since they then possibly expect a fall in long-term yields. It is primarily in the choices between short-term savings vehicles that interest rates have the greatest influence, as witnessed by the persistent switching between term and regulated savings deposits, where the recent fall in short-term interest rates worked strongly in favour of the latter vehicle. The build-up of claims on technical reserves of life insurance companies and pension funds is being stimulated by the current level of interest rates, since certain existing contracts offer a guaranteed return that is higher than the current market rates.

Lastly, interest rates have some influence on the commitments entered into by households, and in the first place mortgage loans. It is primarily the number of mortgages that strongly grows in the case of low interest rates. Alongside this, low interest rates may prompt price rises on the housing market with a resulting higher level of recourse to mortgage lending. But lending does not entirely follow the trend in housing prices, partly due to a more restrictive lending policy on the part of the banks.

Key words: saving, interest rates, credit, portfolio choice

JEL Codes: E21, E43, E51, G11

Abstracts from the Working Papers series

215. Economic importance of the Belgian ports : Flemish maritime ports, Liège port complex and the port of Brussels – Report 2009, by C. Mathys

The paper is an annual publication issued by the Microeconomic Analysis Service of the National Bank of Belgium. This update provides an extensive overview of the economic importance and development of the Flemish maritime ports (Antwerp, Ghent, Oostende, Zeebrugge), the Liège port complex and the port of Brussels in the period 2004-2009, with emphasis on 2009. Focusing on the three major variables of value added, employment and investment, the report also provides some information about the social balance sheet and the financial situation in these ports as a whole. These observations are linked to a more general context, along with a few cargo statistics.

Key words: branch survey, maritime cluster, subcontracting, indirect effects, transport intermodality, public investment

JEL Codes: C67, H57, J21, L22, L91, L92, R15, R34, R41



Conventionele tekens

–	het gegeven bestaat niet of heeft geen zin
bv.	bijvoorbeeld
n.	niet beschikbaar
p.m.	pro memorie
r	raming van de Bank

Lijst van afkortingen

Landen

BE	België
DE	Duitsland
EE	Estland
IE	Ierland
EL	Griekenland
ES	Spanje
FR	Frankrijk
IT	Italië
CY	Cyprus
LU	Luxemburg
MT	Malta
NL	Nederland
AT	Oostenrijk
PT	Portugal
SI	Slovenië
SK	Slowakije
FI	Finland
EA	Eurogebied
BG	Bulgarije
CZ	Tsjechië
DK	Denemarken
LV	Letland
LT	Litouwen
HU	Hongarije
PL	Polen
RO	Roemenië
SE	Zweden
UK	Verenigd Koninkrijk
EU-15	Europese Unie, ongerekend de landen die na 2003 zijn toegetreden
EU-25	Europese Unie, ongerekend de landen die in 2007 zijn toegetreden
AU	Australië
CA	Canada

JP	Japon
RU	Russische Federatie
VS	Verenigde Staten

Andere

Bbp	Bruto binnenlands product
Bibor	Brussels Interbank Offered Rate
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
BVC	Beroepsvereniging van het Krediet
CFK	Chloorfluorkoolstof
CO2	Koolstofdioxide
EBA	Eenmalige bevrijdende aangifte
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ECOFIN	De Raad « Economische en Financiële Zaken » (samenstelling van de Europese Raad met de terzake bevoegde Ministers van de EU-lidstaten en Europese commissarissen)
ECX	European Climate Exchange
EPSCO	De Raad « Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken » (samenstelling van de Europese Raad met de terzake bevoegde Ministers van de EU-lidstaten en Europese commissarissen)
ESR	Europees Systeem van Rekeningen
EU	Europese Unie
EU ETS	EU Emissions Trading System (Europees systeem voor de handel in emissierechten)
EUA	EU Allowances
EU-SILC	European Union – Statistics on Income and Living Conditions (Europees geharmoniseerde enquête naar inkomens en levensomstandigheden)
FOD	Federale Overheidsdienst
G3	Groep van de drie
GEMIX	Groep van experts belast met het bestuderen van de ideale energiemix voor België op middellange en lange termijn
GR	Geïntegreerde richtsnoeren
GREB	Globale richtsnoeren voor het economisch beleid
IAB	Internationaal Arbeidsbureau
ICB	Instelling voor Collectieve Belegging
ICBE	Instelling voor Collectieve Belegging in Effecten
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (intergouvernementeel panel rond klimaatverandering)
KMO	Kleine of middelgrote onderneming

MCN	Marginale consumptieneiging
MIR	Monetary Financial Institutions Interest Rates
MW	Megawatt
PRIMES	Model van de energiesector op Europees niveau
NBB	Nationale Bank van België
NHP	Nationaal hervormingsprogramma
NOx	Stikstofoxiden
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLO	Lineaire obligaties
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
RW	Richtsnoeren voor de werkgelegenheid
SGP	Stabiliteits- en groeipact
TPE	Ton-petroleumequivalent
TWh	Terawattuur
UNEP	United Nations Environment Programme (milieuprogramma van de Verenigde Naties)
UNFCCC	United Nations Framework Convention of Climate Change (raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering)
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WMO	Wereld Meteorologische Organisatie

Nationale Bank van België
Naamloze vennootschap
RPR Brussel – Ondernemingsnummer: 0203.201.340
Maatschappelijke zetel: de Berlaimontlaan 14 – BE-1000 Brussel
www.nbb.be



Verantwoordelijk uitgever

Jan Smets

Directeur

Nationale Bank van België
de Berlaimontlaan 14 – BE-1000 Brussel

Contactpersoon voor het Tijdschrift

Luc Dufresne

Secretaris-generaal

Tel. +32 2 221 24 96 – Fax +32 2 221 30 91
luc.dufresne@nbb.be

© Illustraties: Nationale Bank van België
Omslag en opmaak: NBB AG – Prepress & Image
Gepubliceerd in september 2011

